

op al het *peer-to-peer* verkeer bij een access provider in strijd is met het recht, onder andere omdat ook legale content wordt geblokkeerd en het *deep packet inspection* (DPI) vereist, waarmee een inbreuk wordt gemaakt op het recht op privacy in de zin van artikel 8 EVRM.⁶⁶ In deze zaak werd een te actieve houding van de ISP gevergd met betrekking tot het stoppen van de auteursrechtsschendingen. Uit de zaak kan echter niet worden afgeleid dat een *specifieke* filterverplichting in geen geval aan een ISP zou kunnen worden opgelegd. Volgens het Hof moet het juiste evenwicht worden verzekerd tussen enerzijds het intellectuele eigendomsrecht van de rechthebbenden, de vrijheid van ondernemerschap, het recht op bescherming van persoonsgegevens en de vrijheid om informatie te verstrekken of te ontvangen.⁶⁷

De rechtbank Den Haag was in de BREIN vs Ziggo en XS4ALL-zaak van mening dat de specifieke filtermaatregel voor the website van The Pirate Bay de toets van Sarcllet/Sabam doorstaat.⁶⁸ Uit de L'Oréal/eBay-zaak blijkt dat de rechter maatregelen kan gelasten waarbij specifieke websites geblokkeerd worden, maar ook 'tot het voorkomen van nieuwe inbreuken van deze aard'.⁶⁹ Bij het blokkeren van IP-adressen en (sub)domeinnamen met betrekking tot The Pirate Bay hoeven niet alle gegevens van abonnees gecontroleerd te worden en de blokkade is beperkt tot inbreuken van een specifieke website. De rechtbank merkt ook nog op dat in artikel 6:196c lid 5 BW expliciet wordt bepaald dat de in het artikel opgenomen aansprakelijkheidsbeperkingen niet in de weg staan aan een rechterlijk verbod of bevel.⁷⁰

In de volgende paragraaf wordt de The Pirate Bay-zaak verder geanalyseerd, aangezien het de eerste zaak is in Nederland waar een filtermaatregel aan een ISP wordt opgelegd. De overwegingen van de rechtbank kunnen aanknopingspunten bieden bij de beslissing om al dan niet een wettelijke regeling voor een filtermaatregel van illegale kansspelwebsites mogelijk te maken.

Praktijkvoorbeeld: BREIN vs Ziggo en XS4ALL

In de recentelijk gewezen zaak BREIN vs. Ziggo en XS4ALL heeft de rechtbank Den Haag geoordeeld dat de website The Pirate Bay met bijgehorende IP-adressen en domeinnamen door de ISP's Ziggo en XS4ALL geblokkeerd moeten worden.⁷¹ Uit deze uitspraak blijkt dat voor het blokkeren van een dergelijke website een formeel wettelijke grondslag aanwezig moet zijn. Volgens de rechtbank ligt die bevoegdheid besloten in artikel 26d Auteurswet 1912 en artikel 15e Wet naburige rechten. Ook een bevel van de overheid om een website te blokkeren behoeft een formeel wettelijke grondslag op grond van artikel 10 EVRM.⁷² De zaak biedt een goed uitgangspunt voor de analyse of een filtermaatregel juridisch door de beugel kan.

⁶⁶ HvJ EU 24 november 2011, C-70/10, IEPT 20111124, (*Sabam/Scarlet*).

⁶⁷ Zie rechtsoverweging 46. In de eerdergenoemde zaak HvJ EU 16 februari 2012, C-360/10 (*Sabam/Netlog*) worden dezelfde overwegingen voor een generieke filterverplichting bij een hostingprovider gebruikt.

⁶⁸ Rb. Den Haag, 11 januari 2012, LJV BV0549 (*BREIN/Ziggo en XS4ALL*), r.o. 4.46: "Anders dan XS4ALL betoogt, is een bevel tot blokkering van IP-adressen en domeinnamen/(sub)domeinen naar het oordeel van de rechtbank niet in strijd met artikel 15 lid 1 van de Richtlijn inzake elektronische handel". Beschikbaar via: <http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BV0549> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012)

⁶⁹ HvJ EU 12 juli 2011, C-324/09, LJV BR3605, (*L'Oréal/eBay*), r.o. 131.

⁷⁰ Zie rechtsoverweging 4.47.

⁷¹ Rb. Den Haag, 11 januari 2012, LJV BV0549 (*BREIN/Ziggo en XS4ALL*). In deze zaak ging het om 3 IP-adressen en meer dan 24 onderliggende domeinnamen. Stichting BREIN mag tevens toekomstige IP-adressen en domeinnamen aanleveren die samenhangen met The Pirate Bay en onrechtmatig zijn.

⁷² Zie ook W.Ph. Stol e.a., *Filteren van kinderporno op internet, een verkenning van technieken en reguleringen in binnen- en buitenland*, WODC, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008. Beschikbaar via: http://wodc.nl/images/1616_volledige_tekst_tcm44-117157.pdf (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).



Volgens de rechtbank zijn ISP's te beschouwen als tussenpersonen wiens diensten worden gebruikt voor auteursrechtsschendingen. Deze tussenpersonen kan het bevel worden gegeven de aangeboden diensten (toegang tot de websites) te doen staken. Daarbij wordt de L'Oréal/eBay-zaak aangehaald.⁷³ Wel blijkt uit deze zaak dat een juist evenwicht moet worden verzekerd tussen de grondrechten en belangen van alle betrokkenen. De rechtbank heeft de betrokken grondrechten afgewogen om een evenwicht teweeg te brengen tussen enerzijds het intellectuele eigendomsrecht van de rechthebbenden en anderzijds de vrijheid om informatie te ontvangen of te verstrekken van de abonnees, en de vrijheid van ondernemerschap van Ziggo en XS4ALL.⁷⁴

Met betrekking tot het subsidiariteitsvereiste van de maatregel overweegt de rechtbank dat er voorgaand acties zijn ondernomen tegen de beheerders en hostingproviders van The Pirate Bay, maar dat deze vooralsnog niets hebben opgeleverd. De website van The Pirate Bay is nog steeds online. Het treffen van rechtsmaatregelen tegen de duizenden individuele gebruikers van de illegale website is naar het oordeel van de rechtbank geen minder ingrijpende maatregel.⁷⁵ Een soortgelijke problematiek speelt bij illegale kansspelwebsites. Ook daar bestaat de kans dat beheerders niet reageren op boetes van de autoriteit en hostingproviders al dan niet in het buitenland weigeren de website offline te halen of voor Nederlanders te blokkeren.

Proportionaliteit

Met betrekking tot het proportionaliteitsvereiste overweegt de rechtbank dat de rechthebbenden hun recht en belang hebben in de bescherming van hun auteursrechten en naburige rechten. Voldoende is vastgesteld dat de rechthebbenden door The Pirate Bay inkomsten mislopen. Daarvoor wordt door de rechtbank een onderzoek van TNO dat is uitgevoerd in opdracht van Stichting BREIN aangehaald. Het beperkte belang van abonnees om kennis te nemen van het legale aanbod op The Pirate Bay weegt volgens de rechtbank niet op tegen het belang van de auteursrechthebbenden. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat het gaat om het blokkeren van de toegang naar een website waarvan de beheerders door de rechtbank Amsterdam reeds zijn veroordeeld om de website ontoegankelijk te maken voor Nederlanders.⁷⁶

Het argument dat de maatregelen tot te hoge kosten zouden leiden voor ISP's neemt de rechtbank niet zonder verdere onderbouwing over: *"In het licht daarvan kan zonder nadere toelichting, die ontbreekt, niet worden aangenomen dat die aanpassingen wel grote organisatorische inspanningen vergen of hoge kosten meebrengen."*⁷⁷

Samenhangend met de vraag of de maatregel proportioneel is moet worden nagegaan of de maatregel voldoende effectief is. Hoewel de maatregelen zeer eenvoudig te omzeilen zijn is de verwachting dat een deel van de gebruikers niet de moeite neemt de website te omzeilen en stoppen met het gebruik van de website of overstappen op een andere dienst aanbieder. In de uitspraak BREIN vs. Ziggo en XS4ALL heeft de vermeende ineffectiviteit van de maatregel niet geleid tot het oordeel dat een filtermaatregel disproportioneel is. De Rechtbank geeft aan dat er 'ongetwijfeld abonnees zullen zijn die de blokkering weten te omzeilen', maar dat dit zonder verdere onderbouwing onvoldoende grond is om de gevorderde blokkades af te wijzen. De rechtbank overweegt verder: *"De blokkades zullen in ieder geval een extra barrière betekenen. Dat*

⁷³ HvJ EU 12 juli 2011, C-324/09, L'Oréal/eBay).

⁷⁴ Zie rechtsoverweging 4.50.

⁷⁵ Zie rechtsoverweging 4.21.

⁷⁶ Rechtsoverweging 4.28.

⁷⁷ Zie overweging 4.31 en 4.32.



blijkt reeds uit de omstandigheid dat in Italië, getuige de door Brein overgelegde en niet weersproken stukken, nadat de toegang tot The Pirate Bay was geblokkeerd, in enkele maanden het aantal bezoekers van The Pirate Bay afnam van 140.000 naar minder dan 10.000 unieke bezoekers per dag. Een zelfde trend valt te zien bij de blokkade in Denemarken, zoals Brein onweersproken heeft gesteld.⁷⁸

Eerder is aangegeven dat in zowel België als Frankrijk nadrukkelijk wordt overwogen websites te filteren op basis van zwarte lijsten die aan access providers worden opgelegd. De uitwerking daarvan en eventuele rechtszaken naar aanleiding daarvan moeten nog worden afgewacht. In Nederland is het filteren van kinderpornografie op basis van zwarte lijsten gestaakt wegens de geringe effectiviteit van de maatregel.⁷⁹ Dat het filteren van kinderpornografie met zwarte lijsten niet effectief is betekent echter niet automatisch dat het filteren van kansspelwebsites geen effect heeft. Anders dan in het geval van kinderpornografie zijn kansspelwebsites veel beter zichtbaar en kan wellicht minder gemakkelijk van domeinnaam worden gewisseld, omdat mensen er op rekenen een bepaalde aanbieder op een bepaalde website kunnen bereiken. Dit is ook in het commerciële belang van de aanbieder. Echter, onze verwachting is dat in de samenleving nog minder draagvlak is voor een dergelijk vergaande maatregel voor de bestrijding van kansspelen dan dat er was voor de bestrijding van kinderpornografie. Vergeleken met kinderpornografie betreft het een minder ernstig delict. Bovendien is naar onze mening het eenzijdig opleggen van een zwarte lijst van illegale kansspelwebsites aan ISP's zonder voorafgaande procedure en met weinig waarborgen disproportioneel, zeker vergeleken met het alternatief waarbij slechts als uiterste maatregel individuele websites ontoegankelijk worden gemaakt. Onze verwachting is dat deze handhavingsmaatregel de juridische toets niet zal doorstaan. De omzeilingstechnieken zijn daarnaast evengoed toepasbaar en de vraag wie de kosten zou moeten dragen is niet afdoende beantwoord.

Netneutraliteit

De filterverplichting is niet in strijd met netneutraliteit. De rechtbank overweegt hieromtrent als volgt: *“Nog daargelaten dat de betreffende bepaling nog geen geldend recht is, valt een bevel tot blokkering van een IP-adres of domeinnaam/(sub)domein onder de in artikel 7.4a lid 1 sub d genoemde uitzondering dat een internet service provider een dienst op het internet mag belemmeren ter uitvoering van een wettelijk voorschrift of rechterlijk bevel.”*⁸⁰ Naar onze mening is deze overweging correct.

Onzes inziens treedt met de filterverplichting wel een belangrijk neveneffect op. Internet zoals burgers dat tot dusver hebben ervaren is grotendeels ongefilterd. Met de filtermaatregel en mogelijk toekomstige filtermaatregelen voor auteursrechten en eventueel met betrekking tot illegale kansspelen en andere strafbare of anderszins illegale feiten wordt het vrije internet en daarmee de toegang tot ongefilterde informatie in toenemende mate beperkt. Op de lange termijn kunnen dergelijke maatregelen tot gevolg hebben dat in Nederland een ander gefilterd internet wordt aangeboden dan in andere landen. Virtuele grenzen worden daarmee als het ware opgetrokken en daarmee wordt tevens een signaal gegeven aan andere landen die Nederland van het belang van een vrij en open internet probeert te overtuigen.

⁷⁸ Overweging 4.35.

⁷⁹ *Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VI, nr. 86.* Hierbij dient te worden opgemerkt dat kinderpornografie zich voor een groot deel op de minder zichtbare delen van internet en via ruilhandel wordt verspreid.

⁸⁰ Zie overweging 4.45.



Gerealiseerd moet worden dat de zaak BREIN/Ziggo en XS4ALL een civielrechtelijke zaak betreft, waar de wettelijke grond voor de blokkering/filterverplichting in auteursrechtwetgeving ligt. De uitspraak is daarom niet één op één toepasbaar voor kansspelwetgeving, maar de overwegingen in de zaak zijn wel degelijk relevant. Daarnaast bestaat de kans dat het vonnis in hoger beroep of cassatie vernietigd wordt en dat de zaak naar het Hof van Justitie wordt verwezen door middel van een prejudiciële vraag. Onze indruk is dat het vonnis weloverwogen is en juridisch beargumenteerd kan worden dat een filtermaatregel mogelijk is. Het vonnis schept een precedent voor filterverplichtingen bij andere Nederlandse ISP's.

2.5.1.3 Tussenconclusie m.b.t. filteren en Notice and Take Down (NTD)

De Ksa kan net als iedereen een verzoek tot NTD doen van websites met onmiskenbaar onrechtmatige inhoud. Nederlandse hostingproviders bepalen vervolgens zelf of de website ontoegankelijk wordt gemaakt. Laten zij dat na, dan kan eventueel een procedure worden ingesteld. Overwogen kan worden een NTD-bevel in de nieuwe Wok te creëren voor illegale kansspelwebsites. Onzes inziens zal daarbij de mogelijkheid gecreëerd moeten worden dat een belanghebbende om een voorlopige voorziening kan vragen bij de bestuursrechter. Op die manier kan toch nog een rechterlijke toets plaatsvinden voordat de ingrijpende maatregel wordt opgelegd. Een NTD-bevel in bestuurswetgeving zal bij creatie het eerste bevel in zijn soort zijn en heeft daarmee een grote maatschappelijke impact. Na een succesvolle NTD-procedure is het van belang dat het succes goed gecommuniceerd wordt. Mogelijk zullen andere soortgelijke niet-vergunninghouders hun bedrijvigheid op de Nederlandse bodem heroverwegen. Anderzijds is de kans aanwezig dat de actie geen effect heeft, omdat de servers van de niet-vergunninghouder van online kansspelen simpelweg naar een andere hostingprovider in het buitenland worden verplaatst. De kansspelwebsite blijft dan online staan of is slechts voor korte tijd offline.

Filtermaatregelen op basis van zwarte lijsten worden bijvoorbeeld in België en Frankrijk overwogen. De juridische haalbaarheid daarvan – zeker als met zwarte lijsten wordt gewerkt – is discutabel. Voor de maatregel is een expliciete bevoegdheid in de Wok vereist en de maatregel kan pas met de mogelijkheid van rechterlijke tussenkomst worden opgelegd als andere handhavingsmethoden niet hebben gewerkt. Het is de vraag of de grondslag kan worden gecreëerd aangezien de Tweede Kamer eind december 2011 een motie aangenomen waarin de regering wordt opgeroepen geen websites bij ISP's te blokkeren.⁸¹ In het achterhoofd moet worden gehouden dat de filtermaatregel relatief gemakkelijk kan worden omzeild en de toegevoegde waarde van een dergelijke filter dus beperkt is. Wel kan de overheid uit de BREIN/Ziggo en XS4ALL-uitspraak afleiden dat het juridisch mogelijk is een filtermaatregel aan ISP's op te leggen. Een zwarte lijst van illegale kansspelwebsites door ISP's geblokkeerd moeten worden maakt een grotere inbreuk op de betrokken rechten dan één individuele website die moet worden geblokkeerd.

⁸¹ Kamerstukken II 2010/11, 29 838, nr. 44 (gewijzigde motie Kamerlid Verhoeven): "Overwegende dat deze maatregel: de vrijheid van meningsuiting disproportioneel inperkt, de privacy van de internetgebruiker aantast, de innovatie beperkt, de isp's tot politieagent maakt" en "overwegende, dat het beëindigen van de publicatie van onrechtmatige informatie via een notice-and-takedownbeleid hier volledig los van staat". De motie werd aangenomen naar aanleiding van een Kamerdebat over het downloadverbod over hetgeen de Kamer zeer kritisch was. In relatie tot het handhaven van het downloadverbod werd tevens een filter bij de ISP overwogen.



Uit The Pirate Bay-, Sabam/Sacrlett-, Sabam/Netlog-, L'Oréal/eBay-zaak en eerdere overwegingen van de staatssecretaris in de speerpuntenbrief Auteursrechten 20©20 en het conceptwetsvoorstel Computercriminaliteit III, kan worden afgeleid dat een dergelijke vergaande maatregel op een specifieke website slechts kan worden toegepast wanneer:

- Een onafhankelijke instantie heeft geoordeeld dat de website onrechtmatig/strafbaar is;
- NTD-verzoeken en andere maatregelen hebben geen effect hebben gehad;
- Een bevoegdheid tot blokkering in de onderliggende wetgeving bestaat;
- Het om specifieke websites gaat waarvoor geen Deep Packet Inspection nodig is;
- De in het geding zijnde belangen (het belang van handhaving van de desbetreffende regelgeving, ondernemersvrijheid, vrijheid van meningsuiting en het recht op privacy) zorgvuldig worden afgewogen.

Aan filtermaatregelen kleven zoveel nadelen in vergelijking met de beperkte voordelen dat onzes inziens andere handhavingsmaatregelen de voorkeur verdienen. Een interessant alternatief dat enigszins gerelateerd is aan een filtermaatregel is het verplichten tot ingebruikname van geolocatietechnieken voor het weren van spelers die uit Nederland komen door de kansspelaanbieders die geen vergunning hebben gekregen. Tevens kan overwogen worden dat dezelfde beleidsdoelen wellicht in voldoende mate kunnen worden bereikt met andere maatregelen, zoals het blokkeren van transacties bij financiële dienstverleners en online advertenties. Hier wordt in de volgende paragrafen op ingegaan.

2.5.2 Geolocatietechnieken

Verschillende kansspelaanbieders weigeren al de toegang tot hun kansspelwebsite aan spelers uit landen waar online kansspelen verboden zijn met behulp van zogenaamde geolocatietechnieken.⁸² Met deze techniek wordt bepaald uit welk land, regio of stad een speler afkomstig is en met welke taal de speler communiceert, gebeurt aan de hand van het IP-adres van de speler (de accuratesse is circa 99%). Tijdens het bezoek aan de kansspelwebsite wordt het IP-adres van de bezoeker vastgesteld. Als de bezoeker uit Nederland komt kan deze vervolgens door de kansspelaanbieder worden geblokkeerd. Het IP-adres kan de kansspelaanbieders verder niet relateren aan de identiteit van de speler. De technologie wordt op grote schaal gebruikt en kent onder andere toepassingen door bedrijven voor de naleving van wet- en regelgeving.⁸³

Verplicht gebruik van geolocatietechnieken kan een aanzienlijk deel van niet-vergunninghouders ontmoedigen. Indien het niet wordt gebruikt om Nederlandse spelers te weren en zou door de Ksa een last onder dwangsom aan de illegale aanbieder kunnen worden opgelegd. Een kansspelaanbieder kan boetes voorkomen door de techniek voor Nederlanders in te zetten.

Afgevraagd kan worden of de inzet van dergelijke technologieën op de lange termijn zinvol is, door het gebruik van proxy servers, anonimiteitsdiensten en andere technieken waarbij de

⁸² Op verschillende Britse kansspelwebsites zoals Ladbrokes en UK Betting wordt geolocatietechnologie gebruikt van Quova Inc. Hierbij worden vooral spelers uit de Verenigde Staten geweerd. Labrokes weert bijvoorbeeld Nederlandse spelers middels deze technologie. Playtech (www.playtech.com), een van werelds grootste kansspel software ontwikkelaars, gebruikt deze technologie ook. Deze technologie wordt ook door financiële dienstverleners gebruikt zoals PayPal, GlobalCollect. Global Collect Services B.V., de Nederlandse GlobalCollect onderneming, is iDEAL Collecting Payment Service Provider (CPSP) Certificate Holder. Voor meer informatie zie Currence website: <http://www.currence.nl/en-US/Aboutourproducts/LicenseesandCertificate/Pages/iDEAL.aspx> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).

⁸³ Voor informatie over deze technologie: <http://www.quova.com/downloads/wp-gaming-compliance.pdf> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).



geolocatie kan worden veranderd. Er zijn in Nederland commerciële partijen die speciale diensten aanbieden om gebruikt te laten maken van IP-adressen buiten Nederland. Onzes inziens is geen van de genoemde maatregelen 100% effectief en heeft deze maatregel zichzelf in de praktijk al bewezen. Onzes inziens is dit een techniek waarmee de beleidsdoelen grotendeels bereikt kunnen worden, zonder dat dit kosten tot gevolg heeft voor bedrijven of organisaties die niet direct betrokken zijn bij het aanbieden van kansspelen zonder vergunning. Bovendien wordt een beperktere inbreuk op grondrechten van burgers geleverd dan in het geval van filtermaatregelen⁸⁴ Het verplicht stellen van het gebruik van geolocatietechnieken door aanbieders van kansspelen zonder vergunning is een praktijk die door de Hoge Raad recentelijk is goedgekeurd.

In de zaak Lotto/Ladbrokers heeft de Hoge Raad heeft geoordeeld dat de nationale monopolie van de Lotto niet in strijd is met het Europees recht van vrij verkeer van diensten.⁸⁵ De Lotto mag stappen ondernemen om het aanbieden van kansspelen via internet en telefoon door de in het Verenigd Koninkrijk gevestigde bedrijf Ladbrokes te weren. De Hoge Raad heeft alle klachten van Ladbrokes ongegrond verklaard en het beroep verworpen. Het bevel dat in 2004 in kort geding aan Ladbrokes werd opgelegd om de toegang tot de website voor Nederlandse ingezetenen te blokkeren door middel van geolocatietechnieken is met het arrest in stand gehouden. Opvallend is daarbij dat Ladbrokes de techniek niet inzet voor haar aanbod van pokerspelen via internet.⁸⁶ Onzes inziens biedt het arrest ondersteuning voor een beleid van de Nederlandse overheid waarin het gebruik van geolocatietechnieken wordt afgedwongen door middel van een last onder dwangsom bij niet-vergunninghouders van online kansspelen.

Echter, net als een aanbieder van illegale kansspelwebsites opgelegde boetes uit Nederland naast zich neer kunnen leggen kan ook de suggestie tot inzet van geolocatietechnieken door de Ksa slechts ter kennisgeving worden aangenomen.

2.5.3 Financiële handhavingmethoden

In deze paragraaf wordt nagegaan welke financiële maatregelen genomen kunnen worden om illegale kansspelen te bestrijden. Onzes inziens valt het verlenen van financiële diensten aan spelers en aanbieders van niet-vergunninghouders onder het verbod van het bevorderen van online kansspelen aan niet-vergunninghouders in artikel 1b Wok. Wellicht zou dit nog explicieter gemaakt moeten worden in de Wok en de memorie van toelichting. Zeker in aanmerking genomen dat in het verleden publiek-private samenwerking met banken en justitie niet tot de gewenste resultaten hebben geleid. Als handhavingmaatregel van de Ksa moet daarbij in het bijzonder betalingsblokkeringen overwogen worden. Met betrekking tot dit onderwerp is echter weinig

⁸⁴ Zie ook de positieve houding van burgerrechtenbeweging Bits of Freedom met betrekking tot geolocatietechnieken, zoals blijkt uit: Zie A. de Groot, 'Buitenlandse goksites voor Nederlanders op zwart', *Financieel Dagblad* van 28 februari 2012: "Bits of Freedom, een belangenorganisatie voor grondrechten op internet, is content met de uitspraak. 'De plicht om te controleren of Nederlanders naar zo'n site gaan, wordt bij de gokbedrijven gelegd. Dat betekent dat providers niet verplicht worden het internetgebruik van hun klanten te controleren.' Wel wijst de organisatie erop dat het voor notoire gokkers niet moeilijk is om via speciale software de landcontrole te omzeilen." Beschikbaar via: <http://fd.nl/economie-politiek/516604-1202/buitenlandse-goksites-voor-nederlanders-op-zwart.html> (abonnement noodzakelijk. Laatst geraadpleegd op 12 maart 2012). Echter, op basis van slechts één bericht is niet af te leiden wat het officiële standpunt van de organisatie is tegenover de maatregel.

⁸⁵ HR 24 februari 2012, LJV BT6689 (*Lotto/Ladbrokes*). Beschikbaar via: <http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BT6689> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).

⁸⁶ Rb. Arnhem, 2 juni 2004, LJV AP0418 (*Lotto/Ladbrokes*). Beschikbaar via: <http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AP0418> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012). Zie Helen V., 'Verbod op goksites verandert niets' van 28 februari 2012. Beschikbaar via <http://nos.nl/op3/artikel/346054-.html> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).



literatuur voorhanden en is nog niet veel ervaring met de maatregel binnen de EU. Meer onderzoek naar de maatregel is om die reden raadzaam.

Allereerst wordt onderzocht van welke betalingsdiensten spelers van kansspelen in Nederland gebruik maken. Vervolgens wordt nagegaan welke maatregelen bij financiële tussenpersonen en banken kunnen worden genomen. Tenslotte wordt hier een beperkte juridische analyse naar gedaan. Hierbij wordt een vergelijking gemaakt met Amerikaanse wetgeving, omdat de Verenigde Staten al enige jaren ervaring hebben met de maatregel.

2.5.3.1 Betalingsmogelijkheden en financiële handhavingsmaatregelen

Volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft 90% van de bevolking in Nederland toegang tot het internet. Van de internetgebruikers doet 75% betalingen via internet. Financiële transacties tussen een online kansspelaanbieder en een Nederlandse speler lopen via een keten van financiële tussenpersonen (PSP's) die eindigt bij de Nederlandse betaaldienstverlener (bank of creditcardmaatschappij) van de speler.

Als betaalmethode is iDEAL verreweg favoriet, met meer dan 50% van alle betalingen die op jaarbasis via iDEAL gaan en in veel mindere mate op de tweede plaats via creditcards (tien procent op jaarbasis).⁸⁷ Kansspelaanbieders onderkennen iDEAL als populaire betaalmethode en stimuleren spelers om gebruik te maken van deze methode middels een bonus bij een betaling via iDEAL. In het hiernavolgende wordt aangegeven op welke manieren financiële transacties voor online kansspelen kunnen plaatsvinden en welke maatregelen overwogen kunnen worden.

Betaalnummers

Kansspelaanbieders bieden de mogelijkheid aan om voor financieel gewin te spelen door het bellen van een 0800- of 0909-nummer en het intoetsen van een 6-cijferige toegangscode. Deze nummers zijn in het algemeen bedoeld voor amusement, spelletjes, prijsvragen (0909) en informatiedienst (0800). De OPTA beheert de voorraad van telefoon- en overige nummers in Nederland. Ze kent nummers toe en houdt toezicht op het gebruik ervan. De op de OPTA toepasselijke regelgeving is in juli 2008 gewijzigd en betrof onder andere strengere controle bij de uitgifte van betaalnummers. Bij twijfel over de integriteit van een nummeraansvrager zal OPTA advies vragen aan Bureau Integriteit Bevordering Openbaar Bestuur (bureau BIBOB). Bij een negatief advies kan OPTA de afgifte van een nummer weigeren.

Het 0909-nummer kan worden aangemerkt als een 'achtcijferig 0909-medianummer', waar beleidsregels op van toepassing zijn. Ook kan het 0909-nummer (waarschijnlijk) worden aangemerkt als een 'kort informatienummer', waar tevens beleidsregels op van toepassing zijn. De OPTA heeft er in 2010 voor gekozen de 'beleiden los te laten en slechts achteraf te controleren'.⁸⁸ Bij de afgifte van nummers wordt slechts gecontroleerd of het nummer in gebruik is en er geen misbruik van wordt gemaakt.

Een nummer kan worden ingetrokken of geweigerd op grond van artikel 4.7 Telecommunicatiewet (Tw). Twee gronden zijn hiervoor relevant, namelijk wanneer niet wordt

⁸⁷ Deze cijfers zijn gebaseerd op de rapportage Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB) 2010. Beschikbaar via http://www.dnb.nl/binaries/Rapportage%20Maatschappelijk%20Overleg%20Betalingsverkeer%202010_tcm46-252663.pdf (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).

⁸⁸ Beleidsregels uitgiftebeleid korte informatienummers (0800-090X). Zie: <http://www.opta.nl/nl/actueel/alle-publicaties/publicatie/?id=3308> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).



voldaan aan de bij een toekenningbesluit verbonden voorschriften (artikel 4.7 lid 4 sub a Tw) en wanneer de nummerhouder niet meer voldoet aan de voorwaarden om in aanmerkingen te komen voor dat nummer (artikel 4.7 lid 4 sub c Tw).

In de Telecommunicatiewet en beleidsregels met betrekking tot nummergebruik wordt verder niet gesproken over het intrekken van een nummer, wanneer daarmee illegale activiteiten worden gefaciliteerd of bevorderd. Het faciliteren of bevorderen van illegale activiteiten zou wel verboden kunnen zijn op grond van de voorwaarden in het toekenningsbesluit. Wellicht kan de OPTA het nummer intrekken op grond van schending van de voorwaarden door een niet-vergunninghouder in de zin van de Wok. Geredeneerd kan worden dat het gebruik van 0909- en 0800-nummers kansspelen bevordert en dat de OPTA daar indirect verantwoordelijk voor is. De OPTA zal op basis van een gesprek met de Ksa moeten bepalen of specifieke nummers moeten worden ingetrokken.

Voorbeeld:

Een kansspelwebsite gericht op de Nederlandse spelers biedt bijvoorbeeld haar spelers via betaalnummers (0909- en 0800-nummers) de mogelijkheid om via het 'cashier menu' en het intoetsen van een 6-cijferige toegangcode te spelen voor geld. Deze betaal- en informatienummers zijn door de OPTA toegekend. Blijkbaar deze nummers worden gebruikt voor het aanbieden van kansspelen.

Internetbankieren

Internetbankieren (evenals mobiel bankieren) is als betaalmethode snel, veilig en eenvoudig in gebruik. Deze betaalmethode is inmiddels een gebruikelijke Nederlandse betaalwijze die daardoor favoriet is bij een groot aantal spelers en kansspelaanbieders. iDEAL is hier het meest prominente en veelgebruikte methode voor online betalingen.⁸⁹

Om iDEAL betalingen te verkunnen verrichten, dient de speler te beschikken over een betaalrekening met een faciliteit om te internetbankieren. De acceptant moet beschikken over een kansspelwebsite waarop voor betalingen door de speler de mogelijkheid geboden wordt om deze via iDEAL te verrichten. Op de kansspelwebsite kiest de speler iDEAL als betaalmethode en selecteert vervolgens zijn of haar bank. Van hieruit wordt de speler doorgeleid naar de internetbankier omgeving van de bank, waarbij de betaalgegevens worden meegezonden door de kansspelaanbieder. Binnen de internetbankieren omgeving van de bank autoriseert de speler de betaling aan de kansspelaanbieder op de voor hem gebruikelijke wijze, waarna de onherroepelijke transactie plaatsvindt. Hierna wordt de speler teruggeleid naar de kansspelwebsite van de kansspelaanbieder om te spelen om financieel gewin. In dit betalingsproces tussen speler en kansspelaanbieder zijn naast de bank ook financiële tussenpersonen betrokken, zoals een PSP.

De banken en financiële tussenpersonen beschikken over adequate middelen om 365 c.q. 366 dagen per jaar 24 uur per dag, 7 dagen in de week transacties die plaatsvinden via internetbankieren te monitoren, te analyseren en te beoordelen op vooraf gedefinieerde criteria. Transacties tussen de speler en kansspelaanbieder bevatten unieke en specifieke kenmerken.

⁸⁹ Op 15 december 2011 vond de kwart miljardste iDEAL transactie plaats sinds de start in oktober 2005). Zie: http://www.currence.nl/nl-NL/NieuwsArchief/Pages/iD_20111215_kwart_miljard_iDEALtransacties.aspx (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).



Door het gebruik van deze middelen in combinatie met de betalinggegevens zijn de banken en financiële tussenpersonen in staat om transacties betreffende kansspelen aangeboden door niet-vergunninghouders te herkennen en te blokkeren. Duidelijk is dat deze maatregel in spanning staat met het recht op privacy. Voor het toepassen van deze technische maatregel op verzoek van de overheid is daarom wellicht expliciete grondslag in de Wok vereist. Deze eis kan worden afgeleid uit artikel 8 EVRM. Daarnaast kan er nog op gewezen worden dat de maatregel kosten met zich meebrengt.

Voorbeeld:

Om de werking van de tussenpersonen en van het barrièremodel (zie hoofdstuk 4) te beproeven is, met toestemming van de gezaghebbende binnen de Ksa, door een digitaal expert (opsporingsambtenaar) deelgenomen aan de geboden kansspelmogelijkheid van een kansspelwebsite dat zich richt tot Nederlandse spelers.

Na opstarten van de internet browser en ingeven van het webadres 'X' wordt een scherm weergegeven met informatie over op welke wijze aan de financiële verplichtingen voldaan kan worden. Als betaalmethodes kunnen bijvoorbeeld Visa, MasterCard, Maestro, Paysafe en iDEAL worden gekozen.

Met gebruikmaking van iDEAL, wordt een bedrag overgemaakt van € 25,-, via een andere niet nader genoemde PSP in Nederland. Daarbij wordt een herleidbaar betalingskenmerk van zowel een Nederlandse bank, PSP, als de kansspelaanbieder meegegeven. Hieruit blijkt dat in het volledige betalingsproces tussen speler en aanbieder unieke kenmerken worden achtergelaten van de betaling aan een (vooralsnog) illegale kansspelaanbieder.

Creditcards

Een aantal creditcard maatschappijen willen uit hoofde van integere bedrijfsvoering geen zaken doen met bedrijven die activiteiten ontplooiën in strijd met de wet. Een voorbeeld daarvan is creditcard maatschappij American Express. In de Algemene Voorwaarden voor acceptatie van American Express kaart staat in artikel 2: *“Acceptatie van de Kaart, sub e: U mag de Kaart niet accepteren voor: (iv) loten, fiches en andere diensten, zaken of aanspraken die betrekking hebben op gok- of kansspelen (met inbegrip van online kansspelen)”*.⁹⁰ De American Express kaart wordt als betaalmethode summier aangeboden door kansspelaanbidders, in tegenstelling tot Visa en Mastercard.

Creditcard maatschappijen beschikken over adequate middelen om financiële transacties ten behoeve van kansspelen die worden aangeboden door niet-vergunninghouders te detecteren. De eerste zes cijfers van een kaartnummer tonen de naam van financiële instelling die de kaart heeft uitgegeven, het type kaart (debet- of kredietkaart), merk kaart, niveau kaart en land van herkomst. Kansspelaanbidders kunnen op basis van creditgegevens en IP-adressen, uitzonderingen daargelaten, bepalen vanuit welk land een speler wil deelnemen en betalingen op basis van deze

⁹⁰ Algemene Voorwaarden voor acceptatie van de American Express Kaart. Beschikbaar via: https://secure.cmax.americanexpress.com/Internet/International/emea/NL_nl/Merchants/Procedures%20en%20Richtlijnen/Terms_and_Conditions.pdf (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).



informatie blokkeren.⁹¹ Dit blijkt ook uit jurisprudentie.⁹² In de Ladbrokes-zaak werd duidelijk dat spelers voor financiële transacties gebruik konden maken van een in Nederland uitgegeven creditcard.

Voorbeeld:

In dit voorbeeld is gebruik gemaakt van de website www.bindb.com. Bindb is een bedrijf die op commerciële basis informatie verschaft over creditcards op basis van de eerste zes cijfers. De volgende gegevens waren daarbij zichtbaar:

Bin: 3xxxx0 Card Brand: AMEX Issuing Bank: VAN LANSCHOT BANKIERS Card Type: CREDIT Card Level: Iso Country Name: NETHERLANDS Iso Country A2: NL Iso Country A3: NLD Iso Country Number: 528

Overboeking

De overboeking is een klassieke manier van geld overmaken (die veilig is maar niet snel) en wordt vaak nog door de meerderheid van kansspelaanbieders geaccepteerd. De overboeking is een betaalmethode waarbij de speler het initiatief heeft. De speler geeft opdracht tot het overboeken van het geld van zijn rekening naar die van de kansspelaanbieder (of een derde partij die gemachtigd is de gelden te ontvangen). Dit doet de speler door het invullen van een overboekingsformulier en het formulier te versturen naar zijn bank. Tevens bieden veel banken de mogelijkheid om telefonisch opdracht te geven tot het overboeken van geld. De overboeking kost veel tijd omdat de meeste kansspelaanbieders hun bankrekeningen in het buitenland hebben en een buitenlandse overschrijving derhalve noodzakelijk is.

Bij het overschrijven via de bank naar buitenlandse kansspelaanbieder is alleen een bankrekeningnummer niet voldoende, maar ook een IBAN-code en BIC-code zijn nodig bij een overboeking. Naast deze gegevens zijn bovendien de volledige naam- en adresgegevens vereist. Op basis van deze gegevens en de 'zwarte lijst' van de Ksa is een bank en/of financiële tussenpersoon in staat om vast te stellen of de overschrijving geaccepteerd of geweigerd moet worden.

Machtiging

Bij een automatisch incasso wordt er door de (Nederlandse) speler aan een kansspelaanbieder een machtiging afgegeven om eenmalig of periodiek een afschrijving te doen. Er kan op twee

⁹¹ Dat creditcardmaatschappijen over de technische maatregelen beschikken bleek tijdens de (snelle) blokkade van donateurs aan WikiLeaks. Deze blokkade door creditcardmaatschappijen en betaaldiensten duurde in totaal zeven maanden. Meer specifiek ging het onder andere om PayPal, Visa en Mastercard.

<http://shop.wikileaks.org/donate>

<http://wikileaks.org/Banking-Blockade.html>

<http://wikileaks.org/IMG/pdf/WikiLeaks-Banking-Blockade-Information-Pack.pdf>

http://shop.wikileaks.org/2010_Transparenzbericht-Projekt04_en.pdf

⁹² Zie ook Rb. Utrecht, 31 juli 2003, L/JN AI0977 (Holland Casino tegen diverse kansspelaanbieders). Beschikbaar via: <http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AI0977> (laatst geraadpleegd 12 maart 2012). Zie ook Rb. Arnhem, 2 juni 2004, L/JN AP0418 (Lotto/Ladbrokes), r.o. 3.23 en 4.2: "Dit geldt te meer, nu Peak zelf stelt dat zij van een speler zowel zijn creditcard-gegevens als het zogenoemde IP-adres van de computer ontvangt. Zij kan aldus immers - uitzonderingen daargelaten - gemakkelijk bepalen vanuit welk land een speler wil deelnemen." En: "gelast gedaagden met ingang van (uiterlijk) 21 augustus 2003 onmogelijk te maken dat ingezetenen van Nederland deelnemen aan kansspelen die Holland Casino op grond van haar vergunning mag aanbieden in haar speelcasino's alsmede aan vergelijkbare kansspelen". Beschikbaar via: <http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AP0418> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012), r.o. 3.1: "Daarnaast vordert de Lotto dat de rechtbank Ladbrokes verbiedt enige van haar kansspelen aan te bieden via een website met een Nederlands adres, waaronder het adres www.ladbrokes.nl." De uitspraak is in stand gehouden door de Hoge Raad. Zie: HR 24 februari 2012, L/JN BT6689 (Lotto/Ladbrokes). Beschikbaar via: <http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BT6689> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).



manieren een machtiging worden afgegeven: schriftelijk of telefonisch (met een schriftelijke bevestiging door de kansspelaanbieder). De kansspelaanbieder neemt vervolgens het initiatief richting de bank van de speler om het afgesproken bedrag over te laten boeken. De kansspelaanbieder en de bank of financiële tussenpersoon sluit een overeenkomst. Op rechtsgebied zijn er enige ontwikkelingen geweest met betrekking tot automatische incasso's.

Per 1 november 2009 is op initiatief van de Europese Commissie regelgeving op het gebied van betalingsverkeer binnen de EU gewijzigd. Vanaf deze datum moeten alle banken in de EU het betalingsverkeer, onder andere voor automatische incasso's, op gelijke wijze uitvoeren voor iedere Europese burger. Deze richtlijn is bekend als de Richtlijn betreffende betalingsdiensten in de interne markt. Banken zijn vanaf 1 juli 2010 gereed voor deze regelgeving. Vanaf die datum kunnen zij in ieder geval inkomende SEPA (Single Euro Payment Area) incasso's (afboekingen) verwerken. Uiterlijk op 1 november 2010 moesten banken binnen de EU klaar zijn met de invoering van de Europese incasso. Vanaf dat moment is de Europese incasso voor euro betalingen ook grensoverschrijdend bruikbaar in hele SEPA gebied.

E-Wallet

Betalingen verrichten via een digitale portemonnee, is bij vooral pokerspelers populair. Voorbeelden van 'E-Wallet diensten' zijn zoals MoneyBookers, NETeller, ClickandBuy en PayPal. E-Wallet transacties zijn het goedkoopst ten opzichte van de andere betaalmethodes, omdat er geen transactiekosten worden berekend. Het aanmaken van een E-Wallet rekening is tevens gratis. Door E-Wallet te gebruiken is het mogelijk zonder transactiekosten geld te verschuiven tussen bijvoorbeeld pokerooms. Een E-Wallet belasten is mogelijk via transacties die plaatsvinden via creditcard, overboeking of internetbankieren. E-Wallet uitbetalingen zijn mogelijk naar een bankrekening. Echter, de meeste E-Wallet aanbieders bieden ook een gratis prepaid card aan waarmee bij een pinautomaat geld kan worden opgenomen of waarmee in een (online) winkel betalingen kunnen worden verricht.

Het voordeel voor spelers van een E-Wallet betaling is dat snel en gemakkelijk geld kan worden gestort en uitbetalingen verricht kunnen worden buiten het zicht van je eigen bankrekening. De fiscus heeft hier dus weinig zicht op. Veel online pokerspelers gebruiken E-Wallet dan ook om de pokerwinsten uit te laten betalen.

Banken en financiële tussenpersonen kunnen eventueel voor de E-Wallet alleen een maatregel treffen (monitoren en blokkeren) bij het belasten van de E-Wallet via transacties die plaatsvinden via creditcard, overboeking of internetbankieren.

Overige betaalmethodes

In aansluiting op de bovengenoemde meest gebruikte betaalmethodes zijn er nog de betaalmogelijkheden via prepaid kaarten (sommige typen zonder tenaamstelling) of e-vouchers (een bekend voorbeeld is Ukash). Deze methodes worden nu nog beperkt gebruikt door spelers, echter het gebruik van deze methodes vertoont wel een stijgende lijn. De prepaid creditcard is op te laden via iDEAL, overschrijving of creditcard via een financiële tussenpersoon. Voor de bank of financiële tussenpersoon is dit oplaadmoment te detecteren, echter de aard de transactie is niet herleidbaar naar een kansspelaanbieder.



Ukash is de meeste interessante betaalmethode voor spelers die transacties anoniem willen houden. Na betaling van een bedrag in bijvoorbeeld een winkel ontvangt de speler een e-voucher ter waarde van het betaalde bedrag, met een 19-cijferige code. Vervolgens kan de code worden gebruikt om een betaling te verrichten bij de kansspelaanbieder.

2.5.3.2 Juridisch kader

Om niet-vergunninghouders van kansspelen te bestrijden is het blokkeren van financiële transacties op het niveau van de leveranciers van betaaldiensten een effectieve maatregel. Slechts met een 'witte' lijst van vergunninghouders of 'zwarte' lijst van niet-vergunninghouders die de door de Ksa is opgesteld, is duidelijk op welke betalingen moet worden gelet en welke eventueel geblokkeerd moeten worden.⁹³

De wetgeving met betrekking tot betalingsverkeer is deels gebaseerd op de betreffende betalingsdiensten in de interne markt.⁹⁴ De richtlijn is geïmplementeerd in:

- Het Burgerlijk Wetboek (BW) als het gaat om het contractenrecht;
- De Wet op het Financieel Toezicht (Wft) als het gaat om prudentiële regels voor financiële ondernemingen die werkzaam zijn op de financiële markten;
- De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) als het gaat om het tegengaan van witwassen van opbrengsten uit misdrijven en de financiering van terrorisme ten einde de integriteit van het financiële en economische stelsel te waarborgen.

Concrete bepalingen over het blokkeren van betalingsverkeer zijn niet in de hierboven genoemde wetten terug te vinden en worden in de praktijk vastgesteld op basis van bi- of multilaterale afspraken.

Unlawful Internet Gambling Enforcement Act

Met betrekking tot wetgeving voor het blokkeren van betalingen via financiële dienstverleners kan lering worden getrokken uit het Amerikaanse 'Unlawful Internet Gambling Enforcement (UIGE) Act'.⁹⁵ In artikel 5363 staat: 'no person engaged in the business of betting or wagering may knowingly accept payment'.⁹⁶ Voor de overtreding kan (o.g.v. artikel 5363 lid 10 sub b onderdeel i UIGE) een boete of een maximum gevangenisstraf van 5 jaar worden opgelegd. Volgens Hörnle wordt met deze wetgeving een beleid gecreëerd dat slechts indirect betrekking heeft op financiële dienstverleners, in de zin dat zij potentieel aansprakelijk zijn voor het bevorderen van illegale kansspelen. Met de regelgeving kunnen financiële dienstverleners worden verplicht illegale transacties te identificeren en blokkeren, waardoor ze eventuele aansprakelijkheid kunnen voorkomen. Deze regelgeving is op 19 januari 2009 in werking getreden.⁹⁷ Interessant is dat in de

⁹³ De Belgische Kansspelcommissie speelt naar verluidt met het idee een 'white list' te publiceren met daarop legale aanbieders van online kansspelen waarop Belgische spelers aan kunnen deelnemen. Volgens de Kansspelcommissie dient elke burger na de publicatie van een dergelijke witte lijst op de hoogte te zijn dat het spelen op andere websites dan die op de lijst een inbreuk maakt op de Belgische regelgeving. Wel is het mogelijk voor buitenlandse, niet-Belgische, spelers om kansspelwebsites van Belgische vergunninghouders te spelen. Zie A. Diederick, 'To bet, or not to bet', *Computerrecht* 2012, nr. 3 met verwijzing naar 'Kansspelcommissie gaat illegale gokwebsites blokkeren', *De Standaard* 26 oktober 2011, www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=DMF20111026_028.

⁹⁴ Richtlijn betreffende betalingsdiensten in de interne markt (2007/64/EG).

⁹⁵ Zie ook C. Pouncey, L. van den Hende, 'US Adopts New Law Banning Cross-border Internet Gambling', *International Trade Law and Regulation* 2007, (13), p. 16.

⁹⁶ Naar verluidt bestaat in Duitsland ook dergelijke wetgeving. Hier is echter verder geen informatie over gevonden.

⁹⁷ J. Hörnle 2010, p. 114-118 met verwijzing naar

<http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/bcreg/20081112b.htm> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012): "The final rule requires U.S. financial firms that participate in designated payment systems to establish and implement



regeling een bepaling is opgenomen (artikel 6 sub b UIGE), waarbij transactiebedrijven verplicht moeten monitoren op 'verdachte geldtransacties'. Ook worden alle waardekaartsystemen verplicht codes te gebruiken zodat transacties naar bepaalde bedrijven geïdentificeerd en geblokkeerd kunnen worden (artikel 6 sub d onderdeel ii UIGE).

Het is onduidelijk in hoeverre de verplichting reikt dat financiële dienstverleners moeten controleren met wat voor zaken hun zakelijke cliënten zich precies moeten bezighouden. Het is ook de vraag of van sommige financiële dienstverleners kan worden verwacht om betalingen te blokkeren. Mogelijk is een dergelijke verplichting in strijd met het vrije verkeer van diensten binnen de EU. Wel heeft Noorwegen naar verluidt een regeling aangenomen waarbij tevens betalingen aan kansspelaanbieders geblokkeerd moeten worden.⁹⁸ In (niet-objectieve) berichtgeving wordt ook gewezen op het onwenselijke neveneffect dat creditcards ook in het buitenland soms niet meer gebruikt kunnen worden.⁹⁹

Blokkeringsmaatregelen in Nederland

In 2008 heeft de toenmalige minister al eens een brief aan in Nederland gevestigde financiële instellingen gestuurd met de waarschuwing dat geen diensten mogen worden geleverd aan aanbieders van illegale kansspelen. Indien dat niet in het juiste effect resulteert, dan wil de minister wettelijk verbieden betalingstransacties te verwerken voor aanbieders van illegale kansspelen in Nederland.¹⁰⁰ Hierop dagvaardde de kansspelaanbieder Betfair de Nederlandse staat met het argument dat de juridische grondslag voor deze maatregel ontbreekt. Het verwerken van betalingen zou niet kwalificeren als het bevorderen van een kansspel.¹⁰¹ Tot op heden is er geen expliciete wettelijke grondslag voor de maatregel gecreëerd. De bevoegdheid tot het eisen van een blokkering door de Ksa is af te leiden uit de EU richtlijn voor betalingsdiensten, de Wet op het financieel toezicht (Wft) en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) als uitwerking daarvan.¹⁰² Wellicht is een wetsgrondslag wel nodig om de maatregel af te dwingen en in dat geval is het aan te raden die voor de maatregel in de Wok te creëren.

Eventueel kan ook het een en ander worden bereikt via een publiek-private samenwerking met Nederlandse dienstverleners, waarbij tot een gedragscode kan worden gekomen, waarin zou staan dat betalingen naar niet-vergunninghouders die kansspelen aanbieden geblokkeerd worden. Sommige financiële dienstverleners hebben in hun algemene voorwaarden al staan dat er geen betalingen worden verwerkt ten dienste van kansspelaanbieders. De Ksa zou financiële dienstverleners daar op kunnen aanspreken, maar onzes inziens is het niet zonder wettelijke grondslag mogelijk financiële dienstverleners te verplichten actief te monitoren welke transacties naar niet-vergunninghouders gaan. Het vereiste van een wettelijke grondslag vloeit ook voort uit artikel 8 EVRM. Het monitoren van betalingsverkeer op basis van een overheidsverplichting maakt namelijk een inbreuk op het recht op privacy. De inbreuk kan gerechtvaardigd worden, maar daarvoor moet wel een (voorzienbare) wettelijke regeling voor voorhanden zijn. De maatregel daarnaast proportioneel zijn. Slechts betalingen die aan bepaalde criteria voldoen worden opgemerkt waarna die geblokkeerd kunnen worden teneinde illegale kansspelen te bestrijding en

policies and procedures that are reasonably designed to prevent payments to gambling businesses in connection with unlawful Internet gambling".

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld <http://www.bet-office.com/nl/online-casino-bonussen/casino-nieuws/noorwegen-verbied-online-betaling-verwerking-van-online-gokken/1098> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).

⁹⁹ Zie <http://www.onlinecasino.nl/noorwegen-bewijst-europese-kansspelaanbieders-uitstekende-dienst%E2%80%A6> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2007/08, 24 557, nr. 98.

¹⁰¹ M. De Koning, 'Kansspelen op internet: een spelletje bluffpoker?', *Computerrecht* 2009, 97. De auteur van het stuk is ook kritisch: "Banken kunnen hun relatie met klanten ook niet zomaar eenzijdig beëindigen."

¹⁰² Richtlijn betreffende betalingsdiensten in de interne markt (2007/64/EG).



meer indirect de speler te beschermen. Onzes inziens doorstaat de maatregel de proportionaliteitstoets.

De vraag wordt wel opgeworpen in hoeverre de verplichtingen omzeild kunnen worden door financiële dienstverleners in het buitenland. Met betrekking tot de Amerikaanse regeling zijn buitenlandse banken bijvoorbeeld niet gehouden aan de Amerikaanse regelgeving.¹⁰³ Daarnaast kan gedacht worden aan het omzeilen van de regelgeving door de spelers zelf door gebruik te maken van buitenlandse betalingsdiensten. Hörnle merkt op dat de wetgeving in elk geval het effect heeft gehad dat belangrijke financiële dienstverleners zich uit de Amerikaanse markt hebben teruggetrokken. Aan de andere kant zijn kleinere spelers hier voor in de plaats gekomen die de handhaving op hun beurt weer lastiger maken.¹⁰⁴

2.5.3.3 Tussenconclusie

Hoewel het lastig is in te schatten in hoeverre het juridisch mogelijk is verplichtingen op te leggen aan in Nederlands gevestigde financiële instellingen lijken betalingsblokkeringen een interessante manier te zijn om de kansspelwetgeving in een online omgeving te handhaven. Spelers kunnen echter ook van minder traditionele betalingsmanieren gebruik maken en daarmee een blokkade omzeilen. Het onaantrekkelijk maken van kansspelen bij buitenlandse illegale kansspelaanbieders door betalingsmogelijkheden te blokkeren heeft mogelijk tot gevolg dat Nederlandse speler meer geneigd zijn te stoppen met spelen of uit te wijken naar Nederlandse legale kansspelaanbieders. Een wettelijke regeling voor de maatregel is noodzakelijk. Wellicht kan lering worden getrokken uit de regeling van de Verenigde Staten met betrekking tot betalingsblokkeringen. Naar verluidt heeft ook Noorwegen bepaalde maatregelen tot het blokkeren van betalingen voor illegale kansspelen genomen. Daar is echter onvoldoende informatie over voorhanden.

2.5.4 Online advertenties blokkeren

Advertenties kunnen via verschillende media worden aangeboden. Denk aan online advertentiebedrijven, de 'Adwords' van Google, social media websites en reguliere websites. In deze paragraaf onderzoeken we tot op zekere hoogte in hoeverre het mogelijk is advertenties voor illegale kansspelen te blokkeren. Verschillende staten zijn overgegaan tot het verbieden van het maken van reclame voor (online) kansspelen. Het idee is dat op deze manier illegale kansspelen worden tegen gegaan, omdat spelers niet gestimuleerd worden naar online kansspelwebsites te gaan. Daarmee zou de groei van online kansspelsector worden verkleind.¹⁰⁵

Met betrekking tot Nederlandse advertentiebedrijven of advertentiebedrijven die in Nederland gevestigd zijn zou het verbod voor het maken van reclame voor illegale kansspelen net als in fysieke wereld ook online moeten gelden. Het aanbieden van advertenties van onzes inziens onder het verbod op het bevorderen van kansspelen in artikel 1b Wok. Vergunninghouders waren voorheen gehouden aan de Gedrags- en reclamecode kansspelen, waarin voorwaarden werden gesteld voor het maken van reclame voor kansspelen.¹⁰⁶ Binnenkort treedt artikel 4a Wok in werking, dat specifiek in gaat op promotionele activiteiten van vergunninghouders en daaraan

¹⁰³ J. Hörnle 2010, p. 117.

¹⁰⁴ J. Hörnle 2010, p. 118.

¹⁰⁵ J. Hörnle 2010, p. 122 e.v. met verwijzing naar L. Hannon, 'Calling the Internet bluff: The interplay between advertising and Internet gambling', *Seton Hall Journal of Sports and Entertainment Law* 2004, (14), p. 246.

¹⁰⁶ Zie ook het artikel van E.H. Hoogenraad, 'Kras en win: onduidelijkheid troef bij de Gedragscode Promotionele Kansspelen', *IER* 2006, 18.




voorwaarden stelt. Wij voorzien hierbij geen grote problemen bij het toepassen van dezelfde regels op online advertentieaanbieders. Wel kunnen met betrekking tot online advertentiediensten in het buitenland vergelijkbare jurisdictieproblemen ontstaan als bij het verbieden van illegale kansspelwebsites. In principe kan Nederland rechtsmacht aannemen, maar de Ksa kan haar boete waarschijnlijk niet effectueren. Voor de blokkade van advertenties op vordering van de Ksa (door middel van een last onder dwangsom) is het onzes inziens aan te raden een wettelijke grondslag te creëren om verdere discussies te voorkomen.

Naast het jurisdictieprobleem is het nog niet helemaal uitgekristalliseerd of bepaalde mediums die advertenties aanbieden daarvoor aansprakelijk gesteld kunnen worden. Wellicht kan wel met vrijwillige medewerking iets bereikt worden en via NTD bepaalde advertenties van internet worden gehaald. Wanneer daar niet aan wordt meegewerkt is het de vraag of de website of dienst aanbieder via welke de advertentie wordt aangeboden aansprakelijk is voor de illegale advertentie. Zie in dit kader ook de Notice and Take Down en filter discussie. Google 'Adwords' is een populaire advertentiedienst op internet.


Adwords

Met betrekking tot Adwords houdt Google verschillende voorwaarden per jurisdictie aan. Op internet is het volgende beleid specifiek voor Nederland te vinden:

Product Allowed? Details Online gambling  Allowed with limitations Google allows the following online gambling by state licensed entities:

- Online gambling
- Online bingo
- Sports betting
- Online casino games

Advertisers must also be certified with Google.

Gambling-related products  Allowed with limitations Google allows the following gambling-related products by state licensed entities:

- Gambling-related promotional products such as gambling-related vouchers, bonus codes, etc.
- Gambling-related tutoring and educational materials such as books and e-books
- Gambling-related information such as tips, odds, and handicapping
- Gambling-related lotteries

Advertisers must also be certified with Google.¹⁰⁷

Een zoekactie op 'internet casino' of 'online poker' leveren echter geen advertenties vanuit Google op en via Google Adwords lijken dan ook geen kansspelen te worden bevorderd. Aan het

¹⁰⁷ Zie J. Hörnle 2010, p. 127 met verwijzing naar artikel 230 sub f Computer Decency Act. <http://support.google.com/adwordspolicy/bin/static.py?hl=en&topic=1310883&guide=1308252&page=guide.cs&answer=176014&rd=2> (laatst geraadpleegd op 12 maart 2012).



verwijderen van links uit de Google resultaten kleven onzes inziens nog te veel haken en ogen (onder andere door het jurisdictieprobleem) om die maatregel ten uitvoer te brengen.

Voor het plaatsen van een advertentie op een website kunnen allerlei tussenpersonen betrokken zijn. Een advertentietussenpersoon kan bemiddelen tussen het advertentiebedrijf en de kansspelaanbieder die de advertentie wil plaatsen. Ook hier kan het een probleem opleveren als het advertentiebedrijf of de tussenpersoon zich in andere jurisdictie bevinden. Artikel 14 van de Richtlijn elektronische handel regelt niet de aansprakelijkheid van advertentiebedrijven. Binnen het nationale recht kan dit wel worden geregeld.¹⁰⁸ Hierbij speelt dus een vergelijkbare problematiek als bij andere overwogen handhavingsmaatregelen.

Het lijkt er op dat het verbieden van online advertenties voor illegale kansspelen geen ontoelaatbare inbreuk oplevert op het vrije verkeer van diensten binnen de EU.¹⁰⁹ Een van belangrijkste redenen voor het verbieden van online kansspelen is dat het kinderen kan verleiden daar aan deel te nemen. Het is echter onmogelijk de leeftijd van kinderen vast te stellen, voordat wordt ingelogd of een creditcard transactie plaatsvindt. Een manier om te voorkomen dat kinderen in aanraking komen met dergelijke advertenties is om te voorkomen dat de advertenties op websites of bij zoekresultaten worden geplaatst die zich specifiek richten op kinderen. Daarnaast kunnen ouders gestimuleerd worden filtersoftware op hun thuiscomputers te installeren.¹¹⁰

2.5.4.1 Tussenconclusie

Uit artikel 1b Wok kan worden afgeleid dat het maken van reclame door niet-vergunninghouders niet is toegestaan, omdat het onder het bevorderen van kansspelen valt. In artikel 4a Wok wordt de promotie voor kansspelen door vergunninghouders aan voorwaarden gesteld. Dit verbod geldt ook online en onzes inziens kunnen zowel websites als de advertentiebedrijven zelf hier op worden aangesproken. Voor de blokkeringsmaatregel is het aan te raden een expliciete grondslag in de Wok te creëren. Eventueel kan een beroep worden gedaan op NTD-regelingen bij tussenpersonen.

Het jurisdictieprobleem is echter ook bij deze handhavingsmaatregel aanwezig. Naast het jurisdictieprobleem is het nog niet helemaal uitgekristalliseerd of bepaalde media die advertenties aanbieden daarvoor aansprakelijk gesteld kunnen worden.

Een verbod op advertenties voor kansspelen ziet vooral op de bescherming van minderjarigen. Onzes inziens is de maatregel op zichzelf onvoldoende effectief voor het creëren van een gezond online kansspelklimaat.

2.6 Toekomstverwachting op EU wetgevingsgebied

Op 15 november 2011 heeft het Europese Parlement een (niet bindende) resolutie aangenomen waarin de Europese Commissie wordt opgeroepen om wetgeving voor te stellen om online gokken in de interne markt te reguleren.¹¹¹ Volgens het Europese Parlement moeten met name meer

¹⁰⁸ J. Hörnle 2010, p. 127-128 met verwijzing naar artikel 46 lid 5 van de British Gambling Act 2005. In dit artikel staat dat legale aanbieders wel reclame mogen maken, maar advertenties aan kinderen illegaal zijn.

¹⁰⁹ Zie J. Hörnle 2010, p. 140 e.v. over algemene vragen in hoeverre de regulering op nationaal niveau van kansspelen binnen de EU mogelijk is. Specifiek voor de regulering van online advertenties in relatie tot de EU-wetgeving: p. 167 e.v.

¹¹⁰ J. Hörnle 2010, p. 129-130.

¹¹¹ Resolutie 2011/2084(INI).



mogelijkheden komen om illegale kansspelen gezamenlijk te bestrijden en kwetsbare consumenten te beschermen. De Europese Commissie zal in haar wetgevingsagenda rekening houden met de resolutie. De verwachting is daarom dat op termijn de Europese Commissie een voorstel zal doen kansspelen op EU niveau een kader te scheppen waarbinnen kansspelen kunnen worden aangeboden. Het is onduidelijk hoe de regelgeving er uit zal komen te zien. Naar verwachting duurt het minstens nog een paar jaar voor een wetsinitiatief af is.

Nederland is daarom gerechtigd in de tussentijd op nationaal niveau kansspelen te reguleren, waarbij in dat beleid rekening wordt gehouden met Europese regelgeving en jurisprudentie op dit gebied. Toch zullen kansspelaanbieders in landen als Gibraltar, Alderney, Malta en Groot-Brittannië bij het Europese Hof van Justitie zaken blijven aanbrengen met het argument dat sommige maatregelen een inbreuk maken op de vrijheid van diensten in de interne markt. Daarnaast zal ook een stevige lobby bij de Europese instellingen blijven voortduren gezien de financiële belangen die met kansspelen gemoeid zijn. Het is om die reden onmogelijk te zeggen waar het met de wet- en regelgeving vanuit de EU naar toe zal gaan en wat ons in de toekomst te wachten staat.



3 Escalatiemodel

In het navolgende wordt een model gegeven dat kan worden gehanteerd bij de op te leggen maatregelen aan niet-vergunningshouders. In dit model wordt uitgegaan van handhaving op Nederlands grondgebied. Eventueel kunnen maatregelen met andere kansspelautoriteiten gecoördineerd worden. Indien er sprake is van samenloop met criminele activiteiten moet de zaak prompt aan het OM worden overgeheveld.

Opgemerkt moet worden dat stap 2, 3, 4, 5 en 6 grotendeels ineffectief zijn tegen aanbieders van illegale kansspelen die zich in het buitenland bevinden. Eventueel zou via het strafrecht de leidinggevendenden van bedrijven die illegale kansspelen in het buitenland aanbieden bij een bezoek aan Nederland eventueel kunnen worden aangehouden en vervolgd.

Stap 1

Onderzoek of een kansspelaanbieder de Wok overtreedt.

Stap 2

Stuur een brief met sommatie inclusief een redelijke termijn om aan deze sommatie te voldoen. Aan het niet voldoen aan de sommatie zou de consequentie van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom kunnen worden verbonden. Geolocatietechnieken kunnen worden gebruikt teneinde Nederlanders te weren van de diensten van niet-vergunninghouders. Deze maatregel kan expliciet in een sommatie van de Ksa worden genoemd, zodat een aanbieder aan de Nederlandse Wok kan voldoen.

Bij niet-nakoming.

Stap 3

Stuur nog een brief met de op te leggen maatregel (boete of last onder dwangsom) inclusief een redelijke termijn tot nakoming. Tevens kunnen betalingsblokkeringen of advertentieblokkeringen indien mogelijk worden geëffectueerd.

Bij niet-nakoming.

Stap 4

Daadwerkelijk opleggen van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom.

Stap 5

Bij geen gehoor, kan eventueel een NTD-proces geïnitieerd worden.

Bij niet-nakoming.

Stap 6

Indien het probleem groot genoeg is en de maatregelen geen baat hebben, kan eventueel een filtermaatregel bij access providers worden overwogen.



4 Barrièremodel

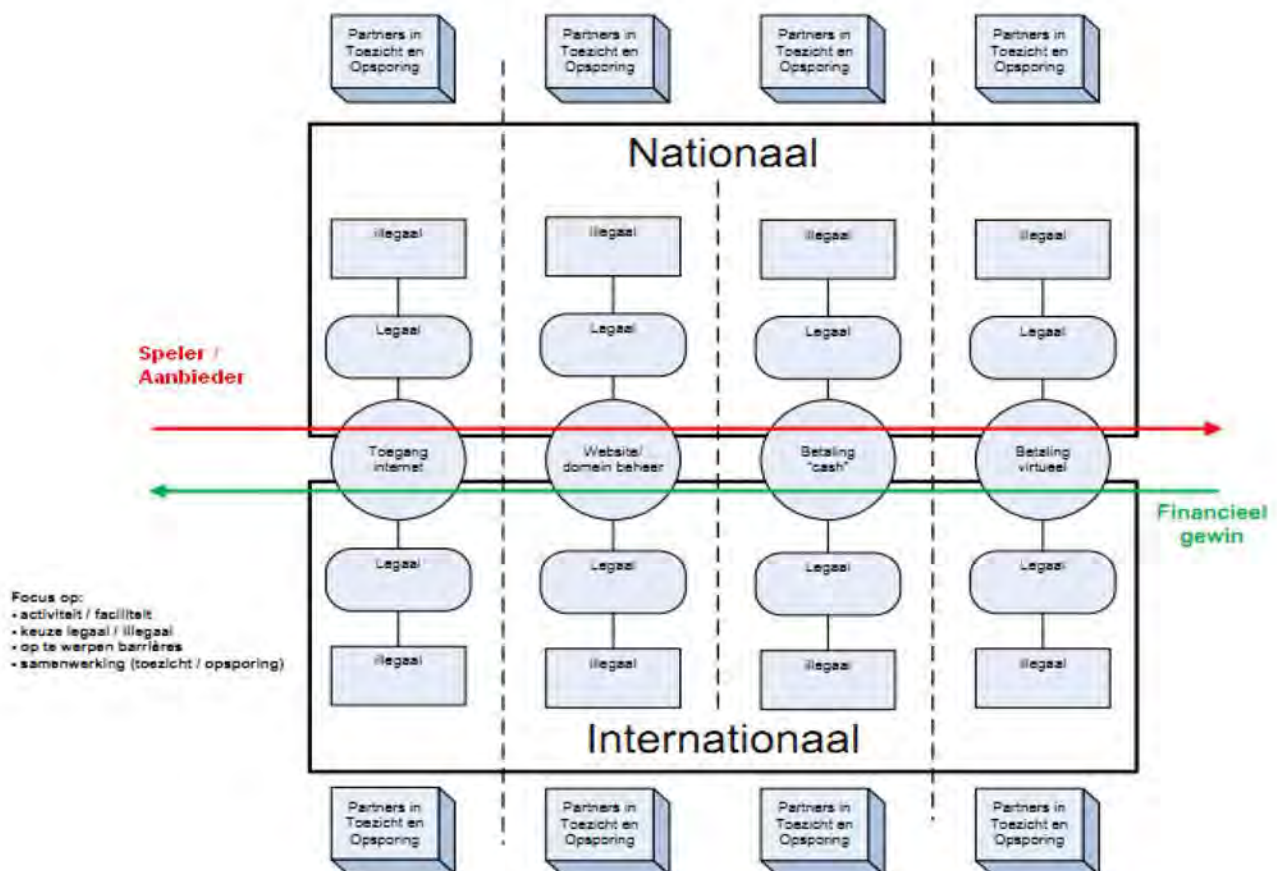
Opzet

Nederland is een nieuw toezichthouder rijker. Dit betreft de Ksa, die zich onder meer richt op de bestrijding van het aanbod van illegale kansspelen en andere illegale kansspelactiviteiten gericht op de Nederlandse markt al dan niet via het internet plaatsvindend.

Zoals gezegd richten de kernactiviteiten van de Ksa zich in het merendeel op bestrijding van die illegale kansspelen al dan niet aangeboden via het internet. Om een goede regulering van legale kansspel activiteiten en bestrijding van illegale kansspelactiviteiten middels internet te waarborgen is gezocht naar een model dat visueel weergeeft waar de contactmomenten in de vorm van een geregistreerde handeling of activiteit tussen speler en een aanbieder van illegale kansspelactiviteiten plaatsvinden.

In het barrièremodel wordt de nadruk gelegd op spelers die op zoek zijn naar een aanbod van illegale kansspelactiviteiten en de (il)legale tussenpersonen die hen daarbij middels gebruikmaking van de geboden mogelijkheden van het internet van dienst zijn.

Dit proces kan als volgt visueel worden weergegeven:



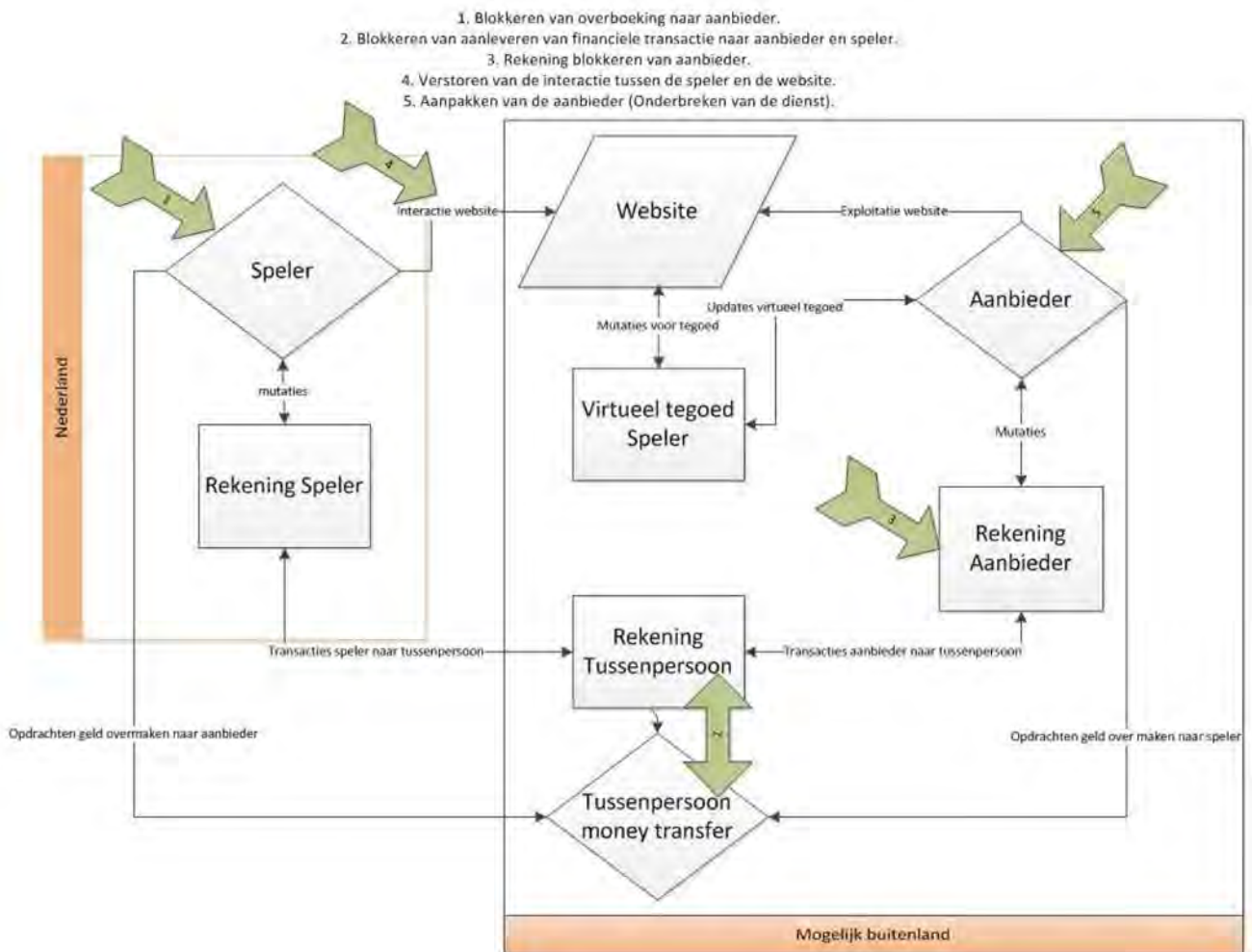
Vanuit het perspectief van illegale kansspelactiviteiten zijn er ruwweg vijf contactmomenten te benoemen waarmee een speler van een (il)legaal kansspel wordt geconfronteerd. Deze opsomming van contactmomenten is niet per definitie limitatief. Waarschijnlijk zijn er meer contactmomenten te bedenken maar voor wat betreft dit model is uitgegaan van de grootste gemene deler. Deze contactmomenten zijn van belang omdat zij in staat zijn om aan te geven waarin eventueel preventie, regulatie en sanctionering vanaf de zijde van de Ksa c.q. de overheid kan plaatsvinden.

De vijf contactmomenten zijn als volgt te definiëren:

- Middels een internetverbinding zoekt een speler contact met een website waarbij de mogelijkheid bestaat om aan illegale kansspelactiviteiten deel te nemen. Hierbij dient een spelersaccount te worden aangemaakt, waarbij de speler in het algemeen al dan niet een fictieve naam, adres en woonplaats gegevens en bankrekeningnummer dient op te geven;
- Middels de tussenkomst van tussenpersonen (een 'third Party') ofwel in de regel een 'PSP' genoemd, vindt de storting op een virtuele rekening plaats. Hierbij wordt de bankrekening van de speler gedebiteerd voor het bedrag dat hij of zij heeft opgegeven. Op de door hem of haar bezochte website krijgt hij of zij inzicht in het krediet dat hij of zij bezit middels representatie van een soortement virtuele portefeuille. Al naargelang de inhoud van deze virtuele portefeuille kan de speler hiervan credits kopen en deelnemen aan de kansspelactiviteiten;
- Het door de speler gestorte bedrag komt ten goede van de bankrekening van de kansspelaanbieder. De tussenpersoon (PSP) dient hierbij als doorgeefluik;
- De aanbieder van de illegale kansspelactiviteiten dient zich middels een website te profileren aan de speler. In zijn algemeenheid wordt deze website middels een hostingprovider op internet aangeboden. Van belang hierbij is de registratie van de website op naam van de domeinnaamhouder. Opgemerkt dient te worden dat de domeinnaamhouder niet specifiek de eigenaar of de verantwoordelijke achter de betreffende kansspelwebsite behoeft te zijn. Duidelijk mag ook zijn dat niet iedere aanbieder van illegale kansspelen middels internet, binnen Nederland geregistreerd behoeft te zijn. Internet is een wereldwijd omspannend medium en met het stellen van (strengere) wettelijke bepalingen, ligt het voor de hand dat illegale kansspelaanbieders hun website bij meer coulantere hostingproviders in het buitenland zullen exploiteren;
- De aanbieder zorgt voor het aanbieden van illegale kansspelen en keert de speler bij winst zijn deel uit of incasseert bij verlies, het door de speler ingelegde bedrag. Mocht de speler zijn winst c.q. ingelegde gelden weer terugvorderen, dan vindt er terugbetaling plaats met tussenkomst en bemiddeling van tussenpersonen, de zogenoemde PSP's.



In onderstaande schematische weergave zijn de contactmomenten tussen speler, PSP en aanbieder grafisch weergegeven.



Procesgang aanbod en participatie illegale kansspelactiviteiten middels gebruikmaking van internetfaciliteiten.



5 Personele en financiële consequenties voor Kansspelautoriteit

Als de Ksa besluit de aanbevelingen met betrekking tot handhaving op te volgen, zijn daar personele en financiële (middelen) consequenties aan verbonden.

De Ksa kan op organisatorisch vlak positief scoren op voorwaarde dat er een autoriteit met gezag en een stevige organisatie wordt neergezet. Er moet voor worden gezorgd dat er voldoende kwaliteit (onder andere digitale expertise) en capaciteit is voor het toezicht op vergunninghouders en de bestrijding van niet-vergunninghouders. Niet-vergunninghouders gebruiken steeds geavanceerdere methoden om hun doel, onder andere de Nederlandse markt, te bereiken. Onderzoek naar niet-vergunninghouders is daardoor tijdrovend en kostbaar.

Personele consequenties

De Ksa moet op zoek naar experts, met eventuele kennis van de kansspelmarkt, die digitaal rechercheonderzoek kunnen uitvoeren op het internet maar ook in staat zijn om digitaal bewijsmateriaal veilig te stellen (ook bijvoorbeeld op pc's en servers). De digitaal rechercheur dient er voor te zorgen dat onderzoeksgegevens op een forensisch en juridisch verantwoorde wijze worden veiliggesteld en vastgelegd. Onzes inziens is daarom raadzaam in ieder geval een meer senior digitaal expert aan te nemen, waarvoor schaal 12 BBRA (gebaseerd op vacatures bij het High Tech Crime Team van de KLPD) het meest geschikt lijkt. Het aantal Fte's is afhankelijk van de ambities van de Ksa. Daarbij kan inspiratie worden gehaald uit de organisatie van andere toezichthouders die ook veel met het digitale domein te maken hebben, zoals de SIOD en OPTA.

Financiële consequenties

Voor het uitvoeren van onderzoek moet de digitaal rechercheur beschikken over moderne methoden en technieken op ICT-gebied, zoals anoniem internet, specialistische forensische hard- en software en fraude detectie systemen. In elk geval zal één computer geschikt moet worden gemaakt voor aansluiting op anoniem internet, bijvoorbeeld het Internet Recherche Netwerk (iRN-systeem) waar ook andere opsporingsinstanties en toezichthouders op aangesloten zijn. Het is onbekend wat hier de kosten van zijn. Daarnaast moet rekening worden gehouden met opleiding om het kennisniveau en technische vaardigheden op peil te houden. Andere werknemers van de Ksa hebben uiteraard ook ICT-systemen en opleidingen nodig om hun kennisniveau in dit nieuwe en dynamische gebied bij te houden.



6 Termen en definities

Anoniem Internetten (AI)	Voor het uitvoeren van een onderzoek naar frauduleuze of stafbare zaken is het internet een belangrijke bron van informatie. Hierbij is de noodzaak te zorgen dat de niet-vergunninghouders een bron niet kunnen herleiden tot de Ksa. Met AI is toegang tot het internet mogelijk waarbij geen sporen worden achtergelaten die terug te leiden zijn tot een identiteit.
DNS-filter	Deze techniek levert geen resultaat op of leidt door naar een andere website bij het bevragen van een domeinnaam. Het voordeel van deze techniek is dat alle vormen van verkeer naar de desbetreffende domeinnaam in één keer geblokkeerd worden.
DNS-SEC systeem	Een soort tussenlaag die de authenticiteit (echtheid) van de opgevraagde website garandeert.
DNS-server	Een DNS-server zorgt ervoor dat bij het invoeren van een domeinnaam deze automatisch wordt doorverwezen naar het IP-adres van het systeem waarop de bestanden (website) van dat domein staan. DNS-servers over de hele wereld communiceren onderling om deze gegevens constant up-to-date te houden.
Domeinnaam	Op het Internet wordt gebruik gemaakt van domeinnamen om een systeem aan te geven. De domeinnaam is gekoppeld aan een of meer IP adres(sen).
Domeinnaamhouder	De persoon of organisatie op wiens naam een domeinnaam geregistreerd is.
Deep Packet Inspection (DPI)	Bij DPI wordt elektronisch dataverkeer tussen een zender en ontvanger inhoudelijk geanalyseerd. Dit gaat verder dan de inspectie van afzender- en ontvangeradres zoals netwerkkapparatuur voor het verder leiden van de gegevens noodzakelijkerwijs moeten doen. Bij DPI wordt verkeer inhoudelijk bekeken en op basis van deze inhoud wordt verschillend gehandeld, bijvoorbeeld geweigerd, gekopieerd



naar een andere ontvanger of met een andere prioriteit doorgestuurd.

Hostingprovider	De beheerder van de domeinnaam (registrar). De apparatuur om een website in de lucht te houden (servers) bevindt zich vaak op locatie bij deze dienst aanbieder.
Internet Service Provider (ISP)	Verzorgt en beheert de toegang tot internet voor gebruikers.
IP-adres	Het netwerkadres van een op internet aangesloten systeem. Het IP-adres wordt gebruikt om gegevens via internet van de zender naar de ontvanger te transporteren.
Geolocatietechnieken	Met deze techniek kan worden bepaald uit welk land, regio of stad een IP-adres afkomstig is. Deze IP-adressen uit een bepaalde regio kunnen worden geblokkeerd. Voor kansspelaanbieders is een IP-adres op zichzelf niet herleidbaar tot een natuurlijk persoon.
Notice and Take Down (NTD)	Procedure voor internetbedrijven met betrekking tot meldingen over illegale content.
Payment Service Provider (PSP)	Regelt betalingsverkeer via internet.
SIDN	De beheerder van het .nl-domein.
SIDN-database	Gegevensbank met alle door SIDN geregistreerde .nl-domeinnamen.
SPAM	Ongevraagd ontvangen van reclame per e-mail.
TOR	Is een gratis beschikbare openbare dienst die gebruikt kan worden om anoniem over het internet te surfen.



Virtual Private Network (VPN)

Met behulp van deze techniek is het mogelijk om via internet een privaat netwerk te realiseren waarbij de gegevens via een veilige tunnel worden vervoerd. Met de techniek wordt versleuteling toegepast en kan een ander IP-adres worden verkregen.

WHOIS-database

Geeft informatie over geregistreerde domeinnamen zoals de contactgegevens van de domeinnaamhouder of de registrar (tussenpersoon) van deze domeinnaam.





Memo

To: Ministry of Security & Justice; [REDACTED] persoonsgegevens
Cc: GLI Europe B.V.; [REDACTED] persoonsgegevens
From: VMW Taxand Gaming, Sports & Entertainment practice group; [REDACTED]
[REDACTED] persoonsgegevens
Re: Notes from Meetings with B2B & B2C Operators and the Ministry of
Justice, with GLI
Date: 13 May 2012

**Notes from Meetings with B2B & B2C Operators and the Ministry of
Justice, with GLI
March 2012**

These notes cover the discussions between the Ministry of Security & Justice and various operators within the remote gaming sector in the light of the Report on Regulatory Requirements and Technical and Operational Compliance Systems for iGaming as delivered by GLI in February 2012.

These notes are based on my personal notes taken whilst present at these meetings and are provided upon request of the Ministry. My personal notes did not cover every single matter discussed in each individual meeting and therefore should not be considered as complete and exhaustive.



Abbreviations Used:

- ALD: Alderney
- BE: Belgium
- DE: Germany
- DK: Denmark
- ES: Spain
- EST: Estonia
- FIN: Finland
- FR: France
- IRE: Ireland
- IT: Italy
- MT: Malta
- NL: Netherlands
- SH: Schleswig-Holstein
- UK: United Kingdom



benadeling derden
persoonsgegevens



benadeling derden
persoonsgegevens



persoonsgegevens, benadeling derden



persoonsgegevens, benadeling derden



persoonsgegevens, benadeling derden



persoonsgegevens, benadeling derden



benadeling derden



persoonsgegevens, benadeling derden



benadeling derden



persoonsgegevens, benadeling derden



persoonsgegevens, benadeling derden





persoonsgegevens, benadeling derden



benadeling derden



persoonsgegevens, benadeling derden



benadeling derden



persoonsgegevens, benadeling derden



benadeling derden



persoonsgegevens, benadeling derden



benadeling derden



persoonsgegevens, benadeling derden



persoonsgegevens, benadeling derden



benadeling derden



DGJS

**Directoraat-Generaal
Jeugd en
Sanctietoepassing**
Directie Sanctie- en
Preventiebeleid

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon

nota

Werkbezoek DGJS aan Belgische Kansspelcommissie op
woensdag 13 juni 2012

Van
pDSP

persoonsgegevens

Datum

8 juni 2012

Ons kenmerk

272615

Dossiernummer

272609

Concipiënt
H.J. Looijen

Inleiding

Op woensdag 13 juni 2012, van 10.30 tot 15.30 uur, legt u een werkbezoek af aan de Belgische Kansspelcommissie in Brussel. Aansluitend zal een (kort) overleg met de heer [REDACTED] van de Permanente Vertegenwoordiging plaatsvinden over de Europese ontwikkelingen op het gebied van kansspelen.

U zult ambtelijk ondersteund worden door de heren [REDACTED] en [REDACTED] (Beleidsmedewerker DSP). Hierbij treft u het dossier voor dit werkbezoek aan.

Programma

De heer [REDACTED], zal u ontvangen. Overige aanwezigen zullen zijn:

- De heer [REDACTED] persoonsgegevens

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

Niet alle sprekers beheersen de Nederlandse taal, delen van het gesprek zullen dan ook in het Engels plaatsvinden.

10.30 – 11.15 uur	Uiteenzetting Belgisch stelsel
11.15 – 12.15 uur	Belgisch Centraal Register (zowel theorie als praktijk)
12.15 – 14.00 uur	Lunch
14.00 – 14.45 uur	Controle machines en kansspelen (metrologie)
14.45 – 15.30 uur	De handhaving van de Belgische kansspelwetgeving
16.00 – 16.45 uur	Permanente Vertegenwoordiging, [REDACTED]

persoonsgegevens

**Directoraat-Generaal
Jeugd en
Sanctietoepassing**
Directie Sanctie- en
Preventiebeleid

Datum
8 juni 2012

Ons kenmerk
272615

Belgische Kansspelcommissie algemeen

De juridische grondslag voor de Kansspelcommissie (Ksc) is in de wet op de kansspelen de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers van 7 mei 1999 verankerd. Het is een orgaan dat:

- advies verstrekt aan de regering en het parlement;
- bescherming biedt van de spelers en de gokkers;
- controles uitvoert op het terrein betreffende kansspelen;
- beslissingen neemt betreffende het toekennen of weigeren van vergunningen;
- kan sanctioneren met geldboetes.

De Ksc wordt gefinancierd door de sector.

Belgisch stelsel en de motie-Van Toorenborg

De drie centrale onderdelen van het Belgische model inzake online kansspelen zijn:

1. een vergunning voor online kansspelen kan uitsluitend worden verleend aan een vergunninghouder voor landbased kansspelen.
2. een dergelijke aanvullende vergunning kan alleen betrekking hebben op dezelfde spelen als voor hetzelfde type landbased spel.
3. de servers waarop de gegevens en de website-inrichting worden beheerd moeten zich in een permanente inrichting op het Belgisch grondgebied bevinden.

In de bijlage treft u een nadere beschrijving van het Belgische en Deense model aan, met een vergelijking tussen beide.

De Tweede Kamer (TK) heeft bij motie van het lid Van Toorenborg c.s. op 7 september 2011 gevraagd de mogelijkheid te onderzoeken om het Belgisch model in Nederland over te nemen. De motie was ingegeven door de veronderstelling dat zowel het preventiebeleid als de handhaving in een dergelijk stelsel op meer effectieve wijze zou kunnen plaatsvinden. In de bijlage treft u de brief van 4 mei jl. aan waarin reactie op deze motie wordt gegeven (pag. 4 en 5)¹.

Naast het feit dat een eerder wetsvoorstel dat dit stelsel beoogde in te voeren het in 2007 niet in de Eerste Kamer gehaald heeft en er juridische bezwaren door de Europese Commissie zijn opgebracht ten aanzien van het Belgische model, is de Belgische situatie niet goed vergelijkbaar met de Nederlandse. De marktsituatie in België is anders met 9 casino's en maximaal 34 vergunningen voor weddenschappen. In Nederland kennen wij op dit type spelen monopolies. Daarnaast blijkt dat bestaande buitenlandse online aanbieders in België partnerships aangaan met de bestaande landbased aanbieders.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32264, nr. 25

In dit kader is in 2011 advies van de Landsadvocaat (LA) ingewonnen over de toepassing van het Belgische model in de Nederlandse context².

persoonlijke beleidsopvatting

**Directoraat-Generaal
Jeugd en
Sanctietoepassing**
Directie Sanctie- en
Preventiebeleid

Datum
8 juni 2012

Ons kenmerk
272615

persoonlijke beleidsopvatting, internationale betrekkingen

Belgisch Centraal Register voor uitsluitingen van kansspelverslaafden Algemeen

De Ksc beschikt reeds over een centraal register. Ter bescherming van spelers en gokkers heeft de Federale Overheidsdienst Justitie een systeem opgericht met de naam EPIS (Excluded Persons Information System) waarvan de Ksc eigenaar en beheerder is. In dit systeem zijn personen opgenomen die de toegang tot kansspelinrichtingen geweigerd worden.

Reikwijdte EPIS

Naast vrijwillige uitsluitingen en uitsluitingen op verzoek van derden, bevat EPIS ook informatie over personen die onvrijwillig zijn uitgesloten (gerechtelijke uitsluitingen). Er zijn verschillende categorieën personen voor wie een gerechtelijke beslissing is uitgesproken die hen een spelverbod oplegt. Ook deze personen worden in EPIS opgenomen. Het gaat hierbij vooral over personen in staat van verlengde minderjarigheid, personen voor wie een voorlopige bewindvoerder is aangeduid en geesteszieken.

Er is ook een categorie personen die omwille van hun beroep geen toegang hebben tot casino's en speelautomatenhallen (bijvoorbeeld magistraten, notarissen en deurwaarders).

In EPIS worden geen gedragskenmerken van spelers geregistreerd. Van de deelnemers aan online kansspelen zullen te zijner tijd wel enkele geobjectieerde gedragskenmerken worden bijgehouden. Uitsluiting bij de ene aanbieder brengt met zich mee dat de speler ook bij de andere aanbieders is uitgesloten. Toegang tot speelzalen van de casino's en speelautomatenhallen is derhalve alleen toegestaan wanneer de betrokken persoon een geldig identiteitsbewijs voorlegt en niet in EPIS voorkomt.

Verzoek tot vrijwillige uitsluiting

Om tot een vrijwillige uitsluiting over te gaan dient de aanvrager een (volledige) aanvraag in te dienen bij de Ksc. Ook aanvragen voor re-integratie, na een vrijwillige uitsluiting of na een uitsluiting op verzoek van een derde, worden door de Ksc behandeld. De aanvrager moet drie maanden wachten alvorens hij weer de speelzalen van casino's of speelautomatenhallen kan betreden. Na verloop van een jaar kan de speler die op verzoek van een derde is uitgesloten de Ksc verzoeken om het toegangsverbod op te heffen.

persoonlijke beleidsopvatting

Bevoegdheden

In de wet is vastgelegd wie het systeem mag raadplegen, wie mag registreren en wie bevoegd is correcties aan te brengen. Er wordt niet meer informatie aan de aanbieders verstrekt dan noodzakelijk is. Alle consultaties van EPIS en de resultaten ervan worden bijgehouden in een bestand (logfile) en vijf jaar bewaard.

U wordt tijdens het werkbezoek uitgelegd/getoond hoe het Belgisch Centraal Register in de praktijk werkt.

De TK heeft bij motie van het lid Kooiman van 7 september 2011 gevraagd om in Nederland zo spoedig mogelijk te komen met een systeem dat de bezoekfrequentie, bezoekbeperkingen en entreeverboden van alle huidige en toekomstige aanbieders van kansspelen registreert, en dat deze centrale database beheerd wordt door de Kansspelautoriteit³. In de bijlage treft u een nota aan van 30 maart 2012 waarin de contouren van een dergelijk (Nederlands) register worden geschetst.

Handhaving

Net zoals de Nederlandse Kansspelautoriteit heeft de Belgische Kansspelcommissie de bevoegdheid om toe te zien op de naleving van de wet- en regelgeving en om handhavend op te treden tegen illegaal aanbod. Hiertoe beschikt zij over een toezichts- en handhavingsinstrumentarium.

Op grond van de Belgische kansspelwetgeving kan een lijst van verboden websites worden vastgesteld (de zogeheten zwarte lijst). Hier is de Belgische Kansspelcommissie begin 2012 mee begonnen. In België wordt echter voor een andere invalshoek gekozen dan in Nederland. Daar waar Nederland kiest voor een zwarte lijst die de banken in staat moet stellen financiële transacties van illegale kansspelaanbieders te blokkeren, dient de lijst in België primair om spelers te informeren over illegale websites. In België is het namelijk eenieder verboden om deel te nemen aan een illegaal kansspel. Spelers kunnen hiervoor beboet worden met een straf van 26 euro tot 25.000 euro.

Evengoed gaat er van de Belgische zwarte lijst een preventieve werking uit. Geen enkele online kansspelaanbieder zal het wenselijk achten om op de zwarte lijst te worden geplaatst, aangezien dit reputatieschade aan het bedrijf zal toebrengen.

De Nederlandse kansspelautoriteit heeft op 8 juni laten weten bij haar handhavingsbeleid prioriteit te stellen aan aanbieders die een website in de Nederlandse taal aanbieden en/of die reclame maken in Nederland op radio, televisie of in gedrukte media. Een groot aantal online aanbieders heeft haar aanbod inmiddels aangepast. Informeel hebben vertegenwoordigers van de Ksc laten weten dit een elegante en slimme aanpak van Nederland te vinden.

Europese ontwikkelingen

In maart 2011 heeft de Europese Commissie een Groenboek over online gokken uitgebracht. Vervolgens zijn de Lidstaten en stakeholders in de gelegenheid

**Directoraat-Generaal
Jeugd en
Sanctietoepassing**
Directie Sanctie- en
Preventiebeleid

Datum
8 juni 2012

Ons kenmerk
272615

³ Gewijzigde motie van het lid Kooiman c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 15. voorgesteld 27 september 2011

gesteld hier op te reageren. De Commissie is momenteel bezig met het verwerken van alle reacties op het Groenboek en zich aan het beraden op de follow up.

Ambtelijk is aangegeven dat er tegen het eind van 2012 een zogeheten Communication zal worden uitgebracht met een Actieplan ten aanzien van online kansspelen. De onderwerpen die in dit Actieplan naar voren zullen komen zijn in ieder geval:

- Bescherming van consumenten
- Kansspelsverslaving
- Voorkomen van fraude en witwassen
- Integriteit van sport (waaronder match fixing)

In de eerste helft van 2012 heeft de Commissie de experts van de nationale (kansspel)autoriteiten in drie sessies bij elkaar geroepen om input te verzamelen voor dit Actieplan. Nederland heeft hier actief aan bijgedragen. Rond de zomer zal meer bekend worden over de volgende (proces)stappen.

**Directoraat-Generaal
Jeugd en
Sanctietoepassing**
Directie Sanctie- en
Preventiebeleid

Datum
8 juni 2012

Ons kenmerk
272615

Bijlage: Adresgegevens

Belgische Kansspelcommissie

Kantersteen 47
10000 Brussel, België

**Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij
de Europese Unie**

Kortenberglaan 4-10
1040 Brussel, België

**Directoraat-Generaal
Jeugd en
Sanctietoepassing**
Directie Sanctie- en
Preventiebeleid

Datum
8 juni 2012

Ons kenmerk
272615



Bijeenkomst STIOG en het ministerie van V&J op
maandag 18 juni 2012

Bureau Secretaris-
Generaal

Contactpersoon

persoonsgegevens

Datum
3 juli 2012

verslag

Omschrijving

Handhaving kansspelaanbieders via internet tijdens de
transitieperiode

Aanwezig

STIOG en kansspelaanbieders via internet:

[redacted] (STIOG), [redacted] (STIOG),
[redacted] (STIOG), [redacted]
(Swissgame), [redacted] (Kroon Casino) en [redacted]
[redacted] (Unibet)

persoonsgegevens

*Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J), Directie
Sanctie- en Preventiebeleid (DSP):*

[redacted]
[redacted] (verslag)

persoonsgegevens

1. Opening persoonsgegevens

[redacted] heet iedereen van harte welkom en laat ieder zich kort
voorstellen. [redacted] geeft aan dat STIOG om het overleg gevraagd
heeft om de wijze van handhaving (door de Kansspelautoriteit) tijdens de
transitieperiode tot aan de voorziene regulering van internet kansspelen te
bespreken.

persoonsgegevens

[redacted] geeft aan dat naast de (gezamenlijke) wens van snelle regulering
ook sprake is van een politieke realiteit. Onderdelen van het kansspeldossier,
waaronder de voorgenomen regulering van online kansspelen, zijn onlangs
door de Tweede Kamer controversieel verklaard. Dat betekent dat in deze
kabinetsperiode geen wetsvoorstel voor online kansspelen in consultatie gaat.
Desalniettemin wordt doorgedaan met de voorbereiding van een wetsvoorstel
die ziet op de regulering van internet kansspelen. [redacted]

persoonlijke beleidsopvatting

2. Bespreking

[redacted] merkt op dat op dit moment geen mogelijkheid bestaat om
vergunningen te verlenen voor kansspelen via internet. Al het (mede) op

persoonsgegevens