

Aanpak bestrijding van kansspelen via internet

Ministerie van Justitie

1 Aanleiding	1
2. Het aanbod van kansspelen via internet: de stand van zaken	2
3 Aanpak bestrijding kansspelen via internet	3
<i>Onderdeel A: ontwikkelen van instrumenten/hulpmiddelen</i>	3
<i>Onderdeel B: via voorlichting ontmoedigen</i>	4
<i>Onderdeel C: Handhaving</i>	5
4 Noodzakelijke voorwaarden	6

1 Aanleiding

Kansspelen zijn in Nederland strikt gereguleerd, omdat kansspelen maatschappelijke risico's van kansspelverslaving, misleiding van consumenten, illegaliteit en criminaliteit met zich meebrengen. De Wet op de Kansspelen (Wok) kent daarom een gesloten systeem: het is verboden kansspelen aan te bieden of te bevorderen zonder vergunning. Dat geldt ook voor kansspelen via internet.

Ondanks dat verbod bestaan er talrijke internetsites met kansspelaanbod. Doordat Nederlanders steeds meer gebruik maken van het medium internet is de kans dat zij in aanraking komen met een of meer van deze sites niet gering. Het gaat indien de sites (mede) op de Nederlandse markt gericht zijn om illegaal aanbod, waarbij er geen enkele garantie voor de deelnemer is dat het spel op eerlijke manier gespeeld wordt, het betalingsverkeer veilig verloopt en eventueel gewonnen prijzen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd.

In het rapport *Verkeerd Gokken*¹ staat dat de grote bedragen die met de exploitatie van illegale kansspelen verbonden zijn, de sector aantrekkelijk maakt voor criminelen. Bij instanties die bij de handhaving van de kansspelregelgeving betrokken zijn bestaan indicaties over verwevenheid van exploitanten van illegale kansspelen met criminaliteit. De aanpak van het illegale gokcircuit verdient volgens het rapport *Verkeerd Gokken* (meer) prioriteit, gezien de neveneffecten die zich kunnen voordoen in termen van verslavingsrisico's, niet-integere aanbieders en de risico's van verwevenheid met andere vormen van criminaliteit. In de eerste voortgangsrapportage kansspelen² van 5 juni 2002 staat dat de aanbevelingen van het rapport goed aansluiten bij het voornemen van het kabinet om het illegale aanbod van kansspelen streng en gestructureerd aan te pakken. Als bijlage bij de eerste voortgangsrapportage is het handhavingstraject kansspelen bijgevoegd. Het voorgaande vraagt, in combinatie met de doelstellingen van het kansspelbeleid - het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit - om een adequate reactie van de overheid op dit gebied.

Naast het strenger aanpakken van illegale internet kansspelsites is in de tweede voortgangsrapportage kansspelen³ van 31 maart 2003 het voornemen geuit om naast legaal aanbod in de fysieke wereld ook via internet een gelimiteerd aanbod van kansspelen toe te staan. Hiermee ontstaat een legaal en betrouwbaar alternatief voor de niet-gereguleerde kansspelsites. De Raad van State heeft op 19 augustus 2005 advies uitgebracht over het wetsvoorstel om de Wok partieel te herzien om gelimiteerd aanbod van kansspelen via internet mogelijk te maken. Het wetsvoorstel zal na verwerking van dit advies aan de Kamer worden aangeboden.

De voorgestelde aanpak is ontwikkeld om het aanbod van illegale kansspelen via internet op een efficiënte en effectieve wijze terug te dringen. Het bijgevoegde rapport *Kansspelen op Internet (KOI)*, dat het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) op verzoek van het Ministerie van Justitie heeft opgesteld, heeft hiervoor als uitgangspunt gediend. De aanpak is tot stand

¹ College van toezicht op de kansspelen en het Nederlands Kansspel Platform, Rapport 'Verkeerd Gokken', Ernst & Young Forensic Services 2001.

² Tweede Kamer, 24 036 en 24 577, nr. 257.

³ Tweede Kamer, 24 036 en 24 557, nr. 280.

gekomen door samenwerking tussen het Ministerie van Justitie, de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie, het KLPD, de FIOD-ECD en Verispect B.V. (de toezichthouder op de speelautomatentitel).

Kortweg omvat de aanpak drie onderdelen: het ontwikkelen van instrumenten en hulpmiddelen om illegaal aanbod en bemiddeling op te sporen door middel van het detecteren op het internet en te komen tot vervolging, het via voorlichting ontmoedigen van aanbod van en deelname aan illegale kansspelen via internet, en de aanpak van illegale aanbieders en tussenpersonen op basis van bestuursrecht, fiscaal recht, civiel recht en strafrecht.

Het doel op korte termijn is het opbouwen van kennis en expertise voor de bestrijding van het illegale kansspelaanbod via internet. Op langere termijn legt deze aanpak een basis voor het structureel bestrijden van kansspelen via internet. Om op langere termijn op een meer doelmatige wijze met bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke instrumenten te kunnen handhaven is een wijziging van de Wet op de kansspelen (Wok) en de Wet op de Kansspelbelasting (Wksb) vereist. Deze wijzigingen worden momenteel voorbereid.

In paragraaf 2 wordt het aanbod van kansspelen via internet beschreven. In paragraaf 3 wordt de integrale aanpak voor de bestrijding van kansspelen via internet uitgewerkt. Tot slot wordt in paragraaf 4 stilgestaan bij de noodzakelijke randvoorwaarden.

2. Het aanbod van kansspelen via internet: de stand van zaken

Om inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van het illegaal aanbod van kansspelen heeft het KLPD in opdracht van het Ministerie van Justitie een onderzoek uitgevoerd. Uit het rapport 'Kansspelen op internet'⁴ zijn de belangrijkste bevindingen:

- Er is 780 maal een aanbod dan wel bevordering van illegale kansspelen via internet die zich (mede) richten op de Nederlandse markt aangetroffen. Meerdere linken kunnen overigens naar één document verwijzen.
- In 60% van de gevallen betrof het e-gaming (interactief kansspelaanbod via internet). In 12 % van de gevallen betrof het e-commerce (gebruik van internet als verkoop/communicatiekanaal voor kansspelen). In 28% van de gevallen betrof het bevordering van kansspelen door middel van banners (reclame uitingen) of portals (startpagina's).
- In 45% van de gevallen was het aanbod afkomstig van een Nederlandse aanbieder.
- 30% van het aanbod richtte zich exclusief op de Nederlandse markt, 64% van het aanbod richtte zich mede (dus niet exclusief) op de Nederlandse markt, en 6% van het aanbod richtte zich uitsluitend op het buitenland.

Uit door Motivaction, in opdracht van het College van toezicht op de kansspelen, verrichtte onderzoeken blijkt dat de deelname aan betaalde kansspelen via internet in Nederland is gestegen van 3% in 2002⁵, 3,8% in 2003⁶ tot 5,3% in 2004⁷ van de internetpopulatie. Dat zou

⁴ KLPD, Kansspelen op internet 2003.

⁵ Motivaction, Kansspelen via Internet 2002.

⁶ Motivaction, Internetkansspelen 2003.

⁷ Motivaction, Kansspelen via nieuwe media 2004.

betekenen dat in 2002 ongeveer 220.000 personen, in 2003 ongeveer 266.000 personen en in 2004 ongeveer 487.000 personen wel eens hebben deelgenomen aan betaalde interactieve kansspelen via internet.

3 Aanpak bestrijding van kansspelen via internet

De voorgenomen aanpak bestrijding van kansspelen via internet bestaat uit drie onderdelen. Deze onderdelen kunnen deels chronologisch en deels parallel worden uitgevoerd.

Samengevat ziet de aanpak er als volgt uit:

Onderdeel	Omschrijving	Doelstelling
A	Instrumentontwikkeling	Ontwikkelen van instrumenten en hulpmiddelen om illegaal aanbod en bemiddeling op te sporen door middel van het detecteren op het internet en te komen tot vervolging
B	Voorlichting	Via voorlichting ontmoedigen van aanbod van en deelname aan illegale kansspelen via internet
C	Handhaving	De aanpak van illegale aanbieders en tussenpersonen bestaat uit een combinatie van bestuursrecht, fiscaal recht, civiel recht en strafrecht

Onderdeel A: ontwikkelen van instrumenten/hulpmiddelen

Dit onderdeel bestaat uit het ontwikkelen van instrumenten en hulpmiddelen om illegale aanbieders en tussenpersonen van kansspelen via internet te detecteren. Daarbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van het eerder hiertoe door het KLPD ontwikkelde instrumentarium. Het gaat hier om de metazoeker, een zoekmachine die, op basis van de door kansspeldeskundigen samengestelde zoektermen, pagina's op het internet met kansspelen zoekt. De gevonden websites zullen handmatig worden beoordeeld.

In dit onderdeel wordt het beeld van het aanbod en aanbieders van illegale kansspelen via internet geactualiseerd. Deze informatie wordt geanalyseerd en bewerkt en vormt zowel input voor de verdere communicatie met de aanbieders, hostingproviders en tussenpersonen, als informatie voor eventuele opsporingsactiviteiten.

De afdeling digitale expertise van het KLPD gaat de instrumenten en hulpmiddelen in samenwerking met het Ministerie van Justitie (projectbureau Kansspelen) verder ontwikkelen. Het resultaat is een geactualiseerd bestand van aanbieders en tussenpersonen, inclusief identiteit- en adresgegevens.

Onderdeel B: via voorlichting ontmoedigen

Algemene voorlichting

Dit onderdeel bestaat uit het ontmoedigen van deelnemers en aanbieders van kansspelen via internet door middel van voorlichting. De verschillende doelgroepen wordt duidelijk gemaakt dat het aanbod illegaal is en dat deelname financiële risico's en risico's van kansspelerverslaving met zich kunnen meebrengen. Daartoe worden voorlichtings- en waarschuwingsteksten op relevante websites geplaatst, zoals www.justitie.nl en www.toezichtkansspelen.nl.

Het Ministerie van Justitie (projectbureau Kansspelen) maakt hiertoe afspraken met onder andere het College van toezicht op de kansspelen.

Aanschrijven van aanbieders en tussenpersonen

Naast de algemene voorlichting aan potentiële spelers wordt een (mede) aanbieder van illegale kansspelen via internet die zich (mede) op de Nederlandse markt richt schriftelijk op de hoogte gesteld van het feit dat zijn handelen in strijd is met de Wet op de kansspelen en over de eventuele consequenties daarvan.

Een 'hostingprovider' die webruimte verzorgt voor een aanbieder van illegale kansspelen via internet (mede) gericht op de Nederlandse markt, wordt geïnformeerd over het illegale karakter van de 'content' en de provider wordt verzocht de 'content' te blokkeren of ontoegankelijk te maken.

Tussenpersonen, zoals financiële instellingen en internet serviceproviders, worden schriftelijk op de hoogte gebracht van het feit dat zij een met de wet strijdige activiteit faciliteren en worden verzocht om de handelwijze te staken.

Het Ministerie van Justitie (projectbureau Kansspelen) zorgt ervoor dat de aanbieders, de hostingproviders en de tussenpersonen schriftelijk worden geïnformeerd.

'Notice and take down' procedure

Op grond van de Europese richtlijn elektronische handel⁸ is een 'notice and take down' procedure ontwikkeld. Dit is een procedure om onwettige informatie op basis van vrijwillige overeenkomsten tussen alle betrokken partijen snel te verwijderen. De richtlijn elektronische handel bevat een niet-aansprakelijkheidsregeling voor tussenpersonen op internet, zoals internet service providers. Alleen wanneer de tussenpersoon weet of redelijkerwijs behoort te weten dat de informatie een onrechtmatig karakter heeft door kennisgeving afkomstig van (een derde met machtiging van) een rechter of wanneer de informatie onmiskenbaar onrechtmatig is, dan kan de tussenpersoon aansprakelijk worden gehouden. In Nederland is dit in de voorgestelde regeling van artikel 54a Wetboek van strafrecht verwerkt. Hierin is bepaald dat een internet service provider als zodanig kan worden vervolgd, indien hij geen gehoor geeft aan een bevel van de officier van justitie, met machtiging van de rechter-commissaris, om de van een ander afkomstige illegale informatie ontoegankelijk te maken.

⁸ Richtlijn 2000/31/EG

Onderdeel C: Handhaving

Op het gebied van kansspelen is er sprake van een integraal handhavingsbeleid, dat wil zeggen dat de aanpak van aanbieders van illegale kansspelen uit een combinatie van bestuursrecht, fiscaal recht, civiel recht en strafrecht kan bestaan. Dit integraal handhavingsbeleid wordt ook bij kansspelen via internet uitgevoerd. Per illegaal kansspel wordt beoordeeld of er tegen de aanbieder en/of tussenpersoon opgetreden kan worden en welke aanpak daarbij het meest effectief en opportuun is. Deze manier van handhaving wordt gezamenlijk uitgevoerd door de Belastingdienst, FIOD-ECD, politie, OM, Verispect en het Ministerie van Justitie. Bij de aanpak van illegale kansspelen via internet zal ook de afdeling digitale expertise van het KLPD een belangrijke rol gaan spelen.

De combinatie van bestuursrecht, fiscaal recht, civiel recht en strafrecht biedt de volgende mogelijkheden:

Bestuursrecht

Op dit moment voorziet de Wok niet in bestuursrechtelijk optreden tegen illegale kansspelen via internet. Hiervoor is een wijziging in de Wok nodig, momenteel wordt binnen het Ministerie van Justitie aan de algehele herziening van de Wok gewerkt.

Fiscaal recht

Fiscaalrechtelijk kan worden opgetreden indien er sprake is van belastingplicht en de betrokkene geen of onvoldoende (kansspel)belasting betaalt dan wel geen of onjuiste opgave van inkomsten doet.

De huidige Wet op de kansspelbelasting is in veel gevallen ontoereikend om tot heffing van kansspelbelasting bij illegaal aanbod van kansspelen via internet over te kunnen gaan. Een aantal techniekafhankelijke bepalingen in de Wok en de Wksb zorgt ervoor dat deze wetten niet zonder meer van toepassing zijn op de virtuele wereld. Voorbeelden hierbij zijn het begrip 'inrichting' in de titel casinospelen van de Wok en 'toestellen, ingericht voor de beoefening van een spel' betreffende speelautomaten in de Wksb. Hierdoor kan er op grond van art. 1 onder a Wksb geen belasting worden geheven. Het is alleen mogelijk belasting te heffen over de waarde van de prijzen. Inmiddels ligt er, parallel aan het voorstel tot partiële wijziging van de Wok, een wetsvoorstel tot wijziging van de Wksb, dat wel voorziet in de heffing van kansspelbelasting bij kansspelen via internet. Indien dit voorstel wordt aangenomen is er een groter fiscaal belang en zal de rol van de Belastingdienst dan ook toenemen. Naar verwachting zal ook dit voorstel binnenkort aan de Kamer worden aangeboden.

Civiel recht

Legale aanbieders van kansspelen worden ingelicht met betrekking tot het (mogelijk) onrechtmatig karakter van de handelwijze jegens hen. Zij hebben de mogelijkheid om een civielrechtelijke actie in te stellen tegen de (mede-) aanbieder van illegale kansspelen via internet (mede) gericht op de Nederlandse markt dan wel tegen de tussenpersonen die dit aanbod faciliteren. Deze wijze van handhaven kan niet door de overheid worden geïnitieerd, maar wordt wel aangemoedigd.

De Lotto heeft bijvoorbeeld met succes procedures aangespannen tegen een aantal illegale aanbieders van kansspelen via internet.

Strafrecht

Overtreding van het in artikel 1 onder a en b van de Wok opgenomen verbod, is strafbaar gesteld in de Wet economische delicten (Wed). Strafrechtelijk optreden tegen illegale kansspelen is mogelijk op grond van het Wetboek van Strafvordering en de Wed.

De in onderdeel A ontwikkelde instrumenten kunnen hierbij waar nodig worden gebruikt. Een knelpunt in de opsporing en vervolging is dat aanbieders van online kansspelen, of hun servers, veelal gevestigd zijn in landen waar het organiseren van kansspelen niet strafbaar is gesteld en/of waar nauwelijks regulering of toezicht op kansspelen plaatsvindt. Voor de opsporing is men in dergelijke gevallen afhankelijk van de medewerking van het desbetreffende land.

Het strafrechtelijk instrumentarium biedt onder meer de mogelijkheid om onderzoek van telecommunicatie te doen, persoonsgegevens op te vragen bij bijvoorbeeld internet providers en internetsurveillance uit te voeren. Voorts zal in voorkomende gevallen worden gepoogd om wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen.

4 Noodzakelijke voorwaarden

Nadere afspraken over de inzet en betrokkenheid van OM, KLPD, politie, FIOD-ECD, Belastingdienst en het Ministerie van Justitie zullen worden gemaakt in het bestaande handhavingoverleg Kansspelen waar wordt beoordeeld of opgetreden kan worden en welke aanpak daarbij het meest effectief en opportuun is. De mogelijkheid om deze integrale aanpak toe te passen op het illegale aanbod van kansspelen via internet is afhankelijk van de beschikbare capaciteit bij OM, KLPD, FIOD-ECD, Verispect en Belastingdienst. Op dit moment is moeilijk in te schatten hoeveel capaciteit dit van de betrokken organisaties gaat vergen. Wel is met het KLPD inmiddels afgesproken dat de afdeling digitale expertise van het KLPD een technisch specialist beschikbaar stelt. De bij de handhaving betrokken organisaties dienen de inzet binnen de reguliere kaders te bekostigen. Na één jaar zal bezien worden of het wenselijk is deze aanpak voort te zetten.

Overigens zal de reeds aangekondigde wijziging van de Wet op de kansspelen onder meer voorstellen doen om de bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke mogelijkheden uit te breiden, waardoor het instrumentarium voor de aanpak van illegale kansspelen op internet meeromvattend zal worden.

Het is wenselijk dat de aanpak bestrijding van kansspelen via internet parallel loopt met het wetsvoorstel om beperkt legaal en gecontroleerd aanbod toe te staan. In de tweede en derde voortgangsrapportage is dit ook zo aangekondigd.

In bijlage I staat een planning voor de aanpak bestrijding van kansspelen via internet.