

Consumentenbescherming bij online kansspelen



C.R. van der Star
Juli 2014

Consumentenbescherming bij online kansspelen

Scriptiebegeleider: Mw. Dr. Mr. J.A. Luzak

Universiteit van Amsterdam
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Master Privaatrechtelijke Rechtspraak

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
Hoofdstuk 1: Het Nederlandse kansspelbeleid.....	5
§ 1.1. Het traditionele kansspel versus het online kansspel.....	5
§ 1.2. De grenzen van de Wet op de kansspelen.....	7
§ 1.3. Doelstellingen van het kansspelbeleid.....	8
§ 1.4. Handhaving.....	10
§ 1.5. Evaluatie.....	11
Hoofdstuk 2: De positie van de consument op de kansspelmarkt.....	13
§ 2.1. Consumentenbescherming.....	13
§ 2.2. De consument op de kansspelmarkt.....	15
§ 2.3. Risico's voor de consument.....	17
§ 2.3.1. Kansspelverslaving.....	17
§ 2.3.2. Fraude.....	18
§ 2.3.3. Nieuwe risico's bij het online kansspel.....	18
§ 2.4. Evaluatie.....	19
Hoofdstuk 3: Wetsvoorstel Kansspelen op afstand.....	21
§ 3.1. De aanloop tot het wetsvoorstel.....	21
§ 3.2. Consumentenbescherming: doelstellingen en maatregelen.....	23
§ 3.3. Kansspelverslaving voorkomen: doelstellingen en maatregelen.....	25
§ 3.4. Evaluatie.....	26
Hoofdstuk 4: Invloed uit Europa en rechtsvergelijkende perspectieven ten aanzien van online kansspelen.....	29
§ 4.1. De Europese interne markt.....	29
§ 4.2. Invloeden van het Europees Parlement en de Europese Commissie.....	31
§ 4.3. België.....	33
§ 4.4. Engeland.....	35
§ 4.5. Evaluatie.....	38
Hoofdstuk 5: Conclusie.....	40
Literatuurlijst.....	42

Inleiding

De uitkomsten van de gokpoules van het wereldkampioenschap voetbal laten duidelijk zien dat met gokken veel geld te verdienen is. Een juiste voorspelling van de uitslag van de halve finale leverde een gokker een bedrag op van meer dan 3000 euro, terwijl hij slechts 6 euro inleg had betaald.¹ Voordat het WK van start ging, werd aan consumenten op veel websites de mogelijkheid geboden om te wedden op de uitslagen van de wedstrijden in Brazilië.² Tot op heden is het op grond van de Nederlandse wetgeving echter niet toegestaan dat kansspelaanbieders- behalve de Toto van de Lotto- de Nederlandse consument benaderen voor deelname aan dergelijke online gokacties.³ Ook de consument handelt in strijd met het huidige recht, als deze besluit deel te nemen aan het online wedden. Dit geldt overigens niet alleen voor sportwedenschappen, alle vormen van online kansspelen zijn op dit moment nog verboden terrein. Het feit dat de websites wel toegankelijk zijn, impliceert niet dat er sprake is van een gedoogbeleid.⁴

De Nederlandse kansspelwetgeving is verouderd, maar inmiddels is er een start gemaakt met de hervorming van de regelgeving. In mei 2013 dienden staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Fred Teeven en staatssecretaris van Financiën Frans Weekers een concept wetsvoorstel in, waarmee de kansspelwetgeving mogelijk zal worden herzien met ingang van januari 2015.⁵ Voorts heeft de ministerraad op 14 februari 2014 akkoord gegeven voor het aanvragen van advies bij de Raad van State.⁶ Op 11 juli heeft de ministerraad haar goedkeuring gegeven voor het indienen van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.⁷ Vervolgens heeft staatssecretaris Teeven op 23 juli het wetsvoorstel ingediend.⁸ Naar verwachting zal het wetsvoorstel na het zomerreces in de Tweede Kamer worden besproken.

Indien het wetgevingsproces succesvol wordt doorlopen, zal de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) zodanig worden aangepast dat het vergunningstelsel wordt uitgebreid. Daarmee ontstaat dan de mogelijkheid om ook legaal online kansspelen aan te bieden.⁹ Deze voorgenomen verandering in de wetgeving is een reactie op de huidige trend die in de praktijk gaande is. Op dit moment wordt er al online gegokt door Nederlanders, zij het illegaal via buitenlandse aanbieders uit bijvoorbeeld Malta, Gibraltar, de Kanaaleilanden, Costa Rica of Antigua.¹⁰ De omvang van deze markt is groot: dagelijks maken duizenden Nederlanders gebruik van dit illegale aanbod.¹¹ Geschat

¹ *Enkeling verdiende goed aan 7-1*, NOS, 09-07-2014.

² *Gokken op het WK: mag niet, maar kan toch*, NOS, 31-05-2014.

³ *Gokken op het WK: wat mag?*, Kansspelautoriteit, <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2014/juni/voetbalpool/>

⁴ Antwoorden Kamervragen over kansspelen op internet, door dhr. F. Teeven, 42 6832, 6 september 2013, p.3.

⁵ *Kansspelen online in toekomst mogelijk*, Nieuwsbericht Rijksoverheid, 22-05-2013.

⁶ *Wetsvoorstel kansspelen op afstand naar de Raad van State*, Nieuwsbericht Rijksoverheid, 14-02-2014. zie ook: Raad van State, vastgestelde adviezen week 18, sectie II.

⁷ *Kabinet moderniseert kansspelbeleid*, Nieuwsbericht Rijksoverheid, 14-07-2014.

⁸ Kamerstuk, Vergaderjaar 2013-2014, Voorstel van wet, 33992, nr. 2, 23 juli 2014.

NB. Deze scriptie is geschreven op basis van het concept wetsvoorstel en de concept memorie van toelichting, zoals gepubliceerd op 22 mei 2013. Te raadplegen via: http://www.internetconsultatie.nl/kansspelen_op_afstand

⁹ *Kansspelen online in toekomst mogelijk*, Nieuwsbericht Rijksoverheid, 22-05-2013.

¹⁰ *Teevens online balanceer-act*, NOS, 22-05-2013.

¹¹ *Kansspelen online in toekomst mogelijk*, Nieuwsbericht Rijksoverheid, 22-05-2013. *Online gokken gereguleerd*, NJB 2013/1381, 28-05-2013.

wordt dat in totaal zelfs 800.000 Nederlanders weleens online gokken.¹² Het speelgedrag van deze duizenden gokkers kan op dit moment niet gevolgd worden.¹³ Het is een ondoorzichtige markt waar behoefte aan regulering bestaat. Met het wetsvoorstel wordt beoogd consumenten te beschermen tegen de risico's van kansspelen, fraude en criminaliteit aan te pakken en kansspelverslavingen te verminderen.¹⁴

Het beschermen van de consument is aldus één van de doelstellingen van het nieuwe wetsvoorstel.¹⁵ In deze scriptie worden de Wok en het concept wetsvoorstel 'Kansspelen op afstand' onder de loep genomen, vanuit een consumentenrechtelijk oogpunt. De hoofdvraag in deze scriptie is: *Wordt de Nederlandse consument voldoende beschermd indien de online kansspelen worden gelegaliseerd?*

Het is een interessant gegeven dat tot op heden de wetgever de consument juist beoogde te beschermen door middel van een verbod op online kansspelen. Het voornemen is nu om het kansspelbeleid 360 graden te draaien: er komt een vergunningstelsel waarbij een onbeperkt aantal kansspelaanbieders de Nederlandse consument kan benaderen. Het is van belang om te onderzoeken of de consument straks daadwerkelijk beschermd zal worden in het drastisch aangepaste kansspelbeleid. Wie is de consument en welke bescherming heeft hij nodig? En is het gekozen systeem van de wetgever de beste manier om de consument te beschermen?

Om tot een goede beantwoording van deze vraag te kunnen komen, zal in het eerste hoofdstuk het huidige Nederlandse kansspelbeleid uiteen worden gezet. Allereerst zullen de definities van het 'kansspel', het 'behendigheids spel' en het 'online kansspel' aan bod komen. Vervolgens wordt de geschiedenis van de kansspelregelgeving en de reikwijdte van de Wok weergegeven. De doelstellingen die ten grondslag liggen aan die wetgeving komen aan de orde en het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van het toezicht op en de handhaving van het kansspelbeleid. In het tweede hoofdstuk wordt de positie van de consument op de kansspelmarkt toegelicht. De risico's die de consument bij traditionele gokactiviteiten ondervindt worden beschreven, daarnaast wordt er aandacht besteed aan de nieuwe risico's die optreden bij het online kansspel. Het derde hoofdstuk gaat over het concept wetsvoorstel Kansspelen op afstand. Beschreven wordt welke doelstellingen ten grondslag liggen aan de nieuwe wetgeving en op welke de manier er aan consumentenbescherming vorm zal worden gegeven. In het vierde hoofdstuk wordt de invloed vanuit Europa beschreven en zal er rechtsvergelijkend worden gekeken naar twee andere Europese landen die de online kansspelen reeds gelegaliseerd hebben: Engeland en België. Het vijfde en laatste hoofdstuk betreft de conclusie, waarin een antwoord op de hoofdvraag wordt gegeven.

¹² Interview staatssecretaris Teeven over nieuwe kansspelwet, *Gokken, dat is voor mij dus geen duister gebeuren*, NRC Handelsblad, 22-05-2013 & 23-05-2013, p. 21.

¹³ Kamerstuk, Kabinetsreactie Groenboek Online gokken op de interne markt, 8 juni 2011, kenmerk 5697511, p. 5.

¹⁴ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 2.

¹⁵ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 2.

Hoofdstuk 1: Het Nederlandse kansspelbeleid

§ 1.1. Het traditionele kansspel versus het online kansspel

De Wet op de kansspelen¹⁶ vormt de basis voor het Nederlandse kansspelbeleid. Kansspelen kunnen slechts op legale wijze worden aangeboden indien hiervoor een vergunning is verleend door de minister van Justitie. In de wet is echter geen definitie te vinden van het 'kansspel'. Wel blijkt uit het eerste artikel dat er een verbod geldt om *“gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend”*.¹⁷ De Wet op de kansspelbelasting wijdt hier iets meer over uit en noemt enkele excepties. Uit het tweede artikel van die wet blijkt dat levensverzekeringen en premieleningen een uitzondering vormen en derhalve niet als een kansspel worden aangemerkt. Bovendien wordt in het artikel vermeld dat prijzen en premies die worden uitgelooft ten behoeve van de deelnemers aan een prijsvraag, niet onder de definitie van het 'kansspel' vallen indien er een wetenschappelijke of kunstzinnige prestatie wordt gevorderd of een prestatie waarmee het algemeen maatschappelijk belang wordt gediend.¹⁸

Het organiseren van een kansspel is, behoudens gevallen waarin een vergunning is verleend, bij wet verboden. Het dient in zoverre dan ook te worden onderscheiden van het behendigheidsspel, waarvoor geen verbod geldt.¹⁹ Het verschil hiertussen ligt blijkens de jurisprudentie aan de invloed die de speler in de praktijk heeft op de kansbepaling.²⁰ Het *Saturne* arrest uit 1965 is bepalend geweest voor de uitleg die kan worden gegeven aan het begrip 'kansspel'.²¹ Is de kans op winst in het algemeen afhankelijk van het toeval, dan kan het als een kansspel worden beschouwd.²² In 1991 heeft de Hoge Raad zich in het *Golden-Ten* arrest wederom uitgelaten over het verschil tussen kans- en behendigheidsspelen. Het hoogste rechtscollege herhaalt hier het criterium uit het *Saturne* arrest en oordeelt dat het Hof tot de juiste beoordeling is gekomen door het verschil tussen deze spelen te laten bepalen door *“de resultaten die de grote meerderheid van de spelers in de praktijk bij deze spelen behaalt”*.²³ Daaraan doet niet af dat *“de doorsnee speler kan aanleren het spel aldus te spelen dat hij zijn winstkansen vergroot, aangezien niet de in abstracto bestaande mogelijkheid de uitkomst van het spel in overwegende mate te beïnvloeden beslissend is, maar de wijze waarop het spel in het algemeen in de praktijk pleegt te worden gespeeld”*.²⁴ De Hoge Raad heeft benadrukt dat deskundigen en getuigen bewijs kunnen leveren om de vraag te kunnen

¹⁶ Wet van 10 december 1964, houdende nadere regelen met betrekking tot kansspelen, Stb. 1964, 508.

¹⁷ Wet op de kansspelen, 10 december 1964, artikel 1 lid 1 sub a.

¹⁸ Wet op de kansspelbelasting van 14 september 1961, artikel 2 lid 1.

¹⁹ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, 23-08-2010, p. 41.

²⁰ Komen, *Kansspelen en cadeau-acties*, 1972, p. 9.

²¹ Hoge Raad, 21 december 1965, NJ 1966, 364, LJN AB5541.

²² Hoge Raad, 21 december 1965, NJ 1966, 364, LJN AB5541.

²³ Hoge Raad, 25 juni 1991, NJ 1991, 808, LJN AD1447, r.o. 5.1.

²⁴ Hoge Raad, 25 juni 1991, NJ 1991, 808, LJN AD1447, r.o. 5.4.

beantwoorden of een spel als een ‘kansspel’ aangemerkt kan worden.²⁵ De Hoge Raad heeft deze overwegingen in een ander arrest herhaald.²⁶

De vraag of poker als een kansspel of als een behendigheids spel moet worden beschouwd, is al enkele keren een onderwerp van discussie geweest. In 1998 heeft de Hoge Raad bepaald dat poker een kansspel is en derhalve onder de Wok valt.²⁷ Het Ministerie van Justitie heeft deze kwalificatie van het pokerspel toegepast in haar beleid en Holland Casino een vergunning verleend.²⁸ In enkele gevallen werd het pokerspel echter ook zonder vergunning aangeboden.²⁹ In 2010 oordeelde de rechtbank Den Haag echter dat poker wel een behendigheids spel is.³⁰ Het wordt namelijk gezien als een spel waarbij enige behendigheid is vereist.³¹ De rechtbank Amsterdam heeft dat oordeel gevolgd en is in 2014 tot dezelfde conclusie gekomen met betrekking tot de positie van het pokerspel.³²

Ten aanzien van het soort kansspelen dat vanaf 2015 aangeboden mag worden, wordt de bestaande wetgeving veranderd en uitgebreid. Het pokerspel zal aan de lijst voor vergunningplichtige kansspelen worden toegevoegd.³³ Er wordt hiermee door de wetgever definitief een einde gemaakt aan de discussie omtrent de kwalificatie van het pokerspel.

Het wetsvoorstel ‘Kansspelen op afstand’ beoogt het toepassingsbereik van de Wok te verruimen. Het online kansspel zal gereguleerd worden. De definitie die wordt gehanteerd ligt in lijn van het huidige artikel 1. Een ‘kansspel op afstand’ is: *“een gelegenheid als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, die op afstand met elektronische communicatiemiddelen wordt gegeven en waaraan wordt deelgenomen zonder fysiek contact met degene die die gelegenheid geeft of die voor deelname aan die kansspelen ruimte en middelen ter beschikking stelt”*.³⁴

De Europese Commissie heeft in 2011 in een Groenboek een omschrijving gegeven van online kansspelen: *“Online gokdiensten zijn diensten waarbij een geldbedrag wordt ingezet in kansspelen, zoals loterijen en weddenschappen, die op afstand, met elektronische middelen en op individueel verzoek van een afnemer van diensten worden aangeboden.”*³⁵ De Nederlandse wetgever heeft de definitie van ‘kansspelen op afstand’ hier in zoverre op gebaseerd, dat het toeziet op elektronische communicatiemiddelen. Hiermee wordt geanticipeerd op mogelijke nieuwe vormen van communicatiemiddelen die in de toekomst een rol kunnen gaan spelen bij het kansspelaanbod.³⁶ De bepaling is derhalve zodanig geformuleerd dat niet alleen kansspelen via

²⁵ *Online poker: kansspel?*, Ejure, 25 mei 2011, <http://www.ejure.nl/online-poker-kansspel/>

²⁶ Hoge Raad, 25 september 1991, NJ 1991, 334, LJN BH8073.

²⁷ Hoge Raad, 3 maart 1998, NJ 1999, 59, LJN ZD0952.

²⁸ Artikel NJB 2010/1390, aflevering 26, p. 1729.

²⁹ Eversteijn en Lina, *Een kans voor poker*, Advocatenblad, 8 april 2011, editie 5, p. 29.

³⁰ Rechtbank ‘s-Gravenhage, 2 juli 2010, LJN BN0013.

³¹ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, 23-08-2010, p. 41.

³² *Rechtbank: pokeren geen kansspel*, NOS, 24 januari 2014, Rechtbank Amsterdam, 23 januari 2014, zaaknummer 13/488200-07.

³³ Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 1 onder B.

³⁴ Artikel 31 lid 1 Wetsvoorstel Kansspelen op afstand.

³⁵ Europese Commissie, *Groenboek online gokken op de interne markt*, Brussel 24-03-2011, COM(2011) 128 definitief, SEC(2011) 321 definitief, p. 14.

³⁶ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 14, 15.

internet onder de definitie vallen. Bij invoering van de nieuwe regelgeving zal het artikel in de praktijk voornamelijk betrekking hebben op kansspelen die via internet gespeeld worden.³⁷ Een ander belangrijk kenmerk van de definitie van 'kansspelen op afstand' is dat deze kansspelen dienen plaats te vinden zonder fysiek contact tussen de aanbieder en de speler.³⁸ Wel is duidelijk dat de Nederlandse definitie een ruimer bereik heeft: ook kansspelen die om niet worden aangeboden kunnen vergund worden.

§ 1.2. De grenzen van de Wet op de kansspelen

Er kan een limitatief aantal vergunningen worden verleend voor kansspelen. Dit zijn: goededoelenloterijen (zoals de Nationale Postcode Loterij, Vriendenloterij en de Bankgiroloterij), loterijen (zoals de Staatsloterij, Instantloterij en de Lotto), weddenschappen (zoals paardenrennen, sportprijsvragen, de toto) en casinospelen (Holland Casino).³⁹ De Wok reguleert voorts het piramidospel, prijsvragen, speelautomaten, de totalisator en bijzondere kansspelen waarvoor een andersoortige vergunning wordt verleend (zoals winkelweekacties). Voor kleine kansspelen (zoals bingo) is geen vergunning nodig. Dit geldt ook voor promotionele kansspelen. Tot behendigheids spelen moeten onder andere hartenjagen, klaverjassen, bridge, schaken en dammen worden gerekend.⁴⁰ Deze spelen vallen dus niet onder de Wok.

De Wok ziet voorts toe op alle kansspelen die bedrijfsmatig worden georganiseerd en die de Nederlandse consument bereiken. Het gaat zowel om kansspelen waarvoor een inlegbedrag wordt betaald, als voor kansspelen waaraan zonder betaling kan worden meegespeeld.⁴¹ In artikel 1 van de wet is opgenomen dat het niet is toegestaan om deelname aan Europese kansspelen of kansspelgelegenheden waarvoor geen vergunning is verleend te bevorderen of daarvoor bestemd reclamemateriaal in voorraad te hebben.⁴² Daarnaast is opzettelijk het ontrechte vermoeden creëren dat er wel een vergunning is verleend, niet toelaatbaar.⁴³ De verbodsbepaling richt zich bovendien tot de gebruiker: indien men er weet van heeft dat voor een bepaald kansspel geen vergunning is verleend, is het niet toegestaan om deel te nemen aan die kansspelgelegenheid.⁴⁴

Met betrekking tot de positie van het online kansspelaanbod binnen de huidige wetgeving, is er een verschil tussen e-commerce en e-gaming.⁴⁵ E-commerce is legaal onder de huidige regelgeving: de reeds bestaande vergunninghouders van kansspelen kunnen in bepaalde gevallen ook via internet aanbiedingen doen. Het gaat daarbij echter niet om het creëren van een directe mogelijkheid tot het online spelen van kansspelen, maar om het communiceren en verkopen van

³⁷ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 15 en 51.

³⁸ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 51.

³⁹ <http://www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen-0/vergunningen/meerjarige-vergunning/>

⁴⁰ <http://www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen-0/>

⁴¹ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, 23-08-2010, p. 12.

⁴² Wet op de kansspelen van 10 december 1964, artikel 1 lid 1 sub b.

⁴³ Wet op de kansspelen van 10 december 1964, artikel 1 lid 1 sub d.

⁴⁴ Wet op de kansspelen van 10 december 1964, artikel 1 lid 1 sub c.

⁴⁵ Eindrapport Regioplan, *Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland*, juli 2009, p.11.

een kansspel dat niet via internet wordt gespeeld.⁴⁶ De mogelijkheid voor het online verkopen van deze kansspelen kan blijken uit toestemming in de vergunning of in het deelnemersreglement.⁴⁷ Ter bescherming van de consument worden regels aan deze toestemming verbonden. Zo wordt het bedrag dat de speler kan verliezen gelimiteerd.⁴⁸ Bij e-commerce gaat het bijvoorbeeld om het adverteren voor loten door een loterij op internet en daarnaast het gebruiken van een website als verkoopkanaal voor die loten. Ook het aanbieden van bijvoorbeeld online prijsvragen kan toegestaan zijn. Het is echter niet mogelijk om casinospelen, krasloten en kansspelen via kansspelautomaten aan te bieden via internet, vanwege het karakter van deze kansspelen.⁴⁹

E-gaming ziet toe op het deelnemen aan kansspelen op internet en is op dit moment verboden.⁵⁰ De beoogde wetswijziging heeft tot doel deze vorm te legaliseren. Niet alle kansspelen zullen vanaf 2015 echter op afstand aangeboden mogen worden. De regelgeving zal vooral toezien op bepaalde vormen van casinospelen (waaronder poker, bingo en fruitspelen) en sportwedenschappen.⁵¹

§ 1.3. Doelstellingen van het kansspelbeleid

Onder de bevolking heeft altijd het verlangen bestaan om mee te doen aan kansspelen. De regelgeving met betrekking tot kansspelen kent een lange geschiedenis. De behoefte tot regulering kwam onder andere voort uit de vrees dat deelname aan gokspelen een gevaar kon opleveren voor de maatschappelijke orde.⁵² Reeds in het Romeinse Rijk werden er voorschriften gesteld omtrent de kansovereenkomsten. In Nederland is de regelgeving enkele eeuwen geleden van de grond gekomen. In de vijftiende eeuw ontstond de behoefte om de kansspelen te reguleren, dit gebeurde door middel van het verplicht stellen van een vergunning voor het organiseren van een loterij. De voorloper van de huidige Staatsloterij, de Generaliteitsloterij, bestond reeds in de achttiende eeuw. Vanaf het jaar 1726 kon men meespelen met deze eerste Nederlandse loterij.⁵³ Het Souverein Besluit uit 1814 was de eerste wet waarin de regels vastgelegd werden.⁵⁴ Voorts werd in 1905 een nieuwe wet geïntroduceerd, de Loterijwet.⁵⁵ De Loterijwet werd op haar beurt in 1964 opgevolgd door de Wok, die op dit moment dus nog steeds van kracht is.

Het kansspelbeleid is altijd gebaseerd geweest op de kanalisatiegedachte van de overheid. Dit houdt in dat er een beperkt aanbod is van kansspelen dat aan de behoefte om te gokken tegemoet komt, maar tegelijkertijd voorkomt dat het illegale kansspel terrein wordt betreden.⁵⁶ Om illegale

⁴⁶ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, 23-08-2010, p. 37.

⁴⁷ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, 23-08-2010, p. 37.

⁴⁸ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, 23-08-2010, p. 37, 38.

⁴⁹ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, 23-08-2010, p. 39.

⁵⁰ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, 23-08-2010, p. 37.

⁵¹ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 54.

⁵² *Het kanaliseren van de menselijke speelzucht*, Ministerie van Justitie en Rijksarchiefdienst, PIVOT-rapport nummer 130, 's-Gravenhage 2002, p. 31, 32.

⁵³ Van 't Veer, *Spelregels*, 1998, p. 9.

⁵⁴ Komen, *Kansspelen en cadeau-acties*, 1972, p. 115-117.

⁵⁵ Komen, *Kansspelen en cadeau-acties*, 1972, p. 118-119.

De Loterijwet, 6 juni 1905, Stb. 171.

⁵⁶ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, 23-08-2010, p. 20.

aanbieders van de markt te weren is telkens gepoogd het legale aanbod te verruimen.⁵⁷

De visie van de overheid op kansspelen nam gedurende de geschiedenis andere wendingen aan. Zo hebben morele bezwaren ten grondslag gelegen aan het beleid, maar ook de psychologische invloeden van kansspelen op de gokkers. Later speelden de belangen van de overheid zelf een rol.⁵⁸ Kenmerkend is dat consumentenbescherming, waaronder het voorkomen van kansspelverslaving en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit, een doelstelling is die van oudsher aan het beleid ten grondslag ligt.⁵⁹ Uit de memorie van toelichting bij de Loterijwet blijkt bijvoorbeeld dat consumentenbescherming destijds al een belangrijk uitgangspunt was. Er waren drie pijlers waarop de Loterijwet gericht was: *“Vooreerst bescherming van het individu tegen bedrog en misleiding bij loterijen (...). In de tweede plaats, bescherming van het individu tegen baatzuchtige, schoon niet met bedrog of misleiding gepaard gaande, exploitatie van zijn spellust. En in de derde plaats, tempering van dien spellust zelf bij het individu, ook als gevolg van de vermindering en wegneming van de daartoe geboden gelegenheid”*.⁶⁰

Ook in de huidige wetgeving speelt consumentenbescherming een grote rol. Met betrekking tot het tegengaan van kansspelverslavingen zijn de kernpunten: *“het beteugelen van de speelzucht en het beperken van nadelige gevolgen van kansspelen, de vraag naar kansspelen niet stimuleren, het continueren van overheidsinterventie en betrokkenheid, waar nadelige effecten van kansspelen en kwetsbaarheid van de betrokken belangen dat vragen”*.⁶¹ In de Wok is vervolgens op diverse manieren uitdrukking gegeven aan de bescherming. De wetgever heeft vanuit de kanalisatiegedachte bewust gekozen voor een beperkt vergunningstelsel, om daarmee het aantal kansspelaanbieders op de markt te beperken. Online kansspelen heeft de wetgever tot nu toe niet gelegaliseerd omdat zij van mening was dat middels een verbod een goede bescherming zou kunnen worden geboden. De rechtspraak heeft de wetgever in dit standpunt altijd gevolgd.⁶² (zie § 3.1.)

Op het materiële vlak komt de bescherming tot uiting in verschillende regels. Ten eerste geldt de leeftijdsgrens van achttien jaar voor deelname aan de spelen; deelname door minderjarigen is niet toegestaan. De deelnemende consument wordt beschermd tegen kansspelverslaving middels het opleggen van een zorgplicht aan de kansspelaanbieders. Zo moet hun dienstverlening zijn ingesteld op de mogelijkheid dat spelers kansspelverslaafd kunnen raken. Indien mogelijk dienen exploitanten in te grijpen als er teveel wordt gespeeld.⁶³ De wetgever kan mijns inziens de bescherming van de consument op dit punt niet garanderen, er zijn immers geen harde eisen

⁵⁷ Ministerie van Justitie en Rijksarchiefdienst, *Het kanaliseren van de menselijke speelzucht*, PIVOT-rapport nummer 130, 's-Gravenhage 2002, p. 32.

⁵⁸ *Het kanaliseren van de menselijke speelzucht*, Ministerie van Justitie en Rijksarchiefdienst, PIVOT-rapport nummer 130, 's-Gravenhage 2002, p. 31, 32.

⁵⁹ o.a. Kamerstuk Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010-2011, 24 557, nr. 124. Beleidsvisie kansspelen, De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, F. Teeven, 19-03-2011, p. 1. Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, 23-08-2010, p. 19.

⁶⁰ Van 't Veer, *Gokken in drievoud*, 1993, p. 116.

⁶¹ WODC, *Gokken in kaart 2011*, p. 65.

⁶² Hoge Raad, 4 februari 2012, LJN BT6689, AB 2012, 175 (*Ladbrokes*), r.o. 2.14

⁶³ WODC, *Gokken in kaart 2011*, p. 68.

gesteld waaraan de aanbieders moeten voldoen. De zorgplicht is een ruim begrip. Wel zijn er in lagere regelgeving grenzen gesteld aan de wijze van reclame maken en werving door exploitanten. Dit zijn het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen,⁶⁴ de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen⁶⁵ en de Gedrags- en reclame code kansspelen.⁶⁶

Het doel van het nieuwe wetsvoorstel is juist om een *“verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar kansspelaanbod te bieden, door de vraag te kanaliseren.”*⁶⁷ De overheid heeft zich gerealiseerd dat een verbod in de praktijk niet langer handhaafbaar is, kanalisering leidt ertoe dat online kansspelen worden gelegaliseerd. De wetgever tracht nu een reguleringskader te bieden waardoor de consument zo goed mogelijk wordt beschermd tegen risico's.⁶⁸ In hoofdstuk 3 zal het wetsvoorstel nader aan bod komen.

§ 1.4. Handhaving

In de periode van januari 1996 tot januari 2012 vormde het College van Toezicht op de kansspelen de toezichthoudende instantie met betrekking tot de naleving van de Wok. Dit zelfstandige bestuursorgaan gaf tevens advies over verlening, wijziging en intrekking van vergunningen voor landelijke kansspelen.⁶⁹ Het College beschikte echter niet over de middelen om handhavend op te treden.⁷⁰ Ook strafrechtelijk gezien werd er niet handhavend opgetreden.⁷¹

Door de opkomst van het illegale online kansspelaanbod is het belang van toezicht en handhaving toegenomen. Dit heeft ertoe geleid dat de Kansspelautoriteit is opgericht in april 2012.⁷² De onafhankelijke toezichthouder heeft een ruim takenpakket. De Kansspelautoriteit dient toezicht te houden op de naleving van de regelgeving. Daarnaast kan zij vergunningen verstrekken, intrekken en wijzigen.⁷³

De Kansspelautoriteit is tevens verantwoordelijk voor het beschermen van de consument en het voorkomen van kansspelverslaving. Dit doet zij door middel van het geven van voorlichting en informatie.⁷⁴ Juist bij online gokken is het risico van verslaving hoog, onder meer omdat het door de consument thuis eenvoudig gespeeld kan worden.⁷⁵

⁶⁴ Besluit van 7 mei 2013, houdende regels ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten, alsmede het preventiebeleid van houders van een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen, Staatsblad, jaargang 2013, nr. 175.

⁶⁵ Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 24 juni 2013, kenmerk 399920, tot uitvoering van de Wet op de kansspelen (Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen).

⁶⁶ Bijlage bij Kamerstuk Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, 24 557, nr. 68, 15 februari 2006, Gedrags- en reclamecode kansspelen.

⁶⁷ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op Afstand, p. 5.

⁶⁸ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op Afstand, p. 5.

⁶⁹ <http://www.toezichtkansspelen.nl/toezicht-op-kansspelen/college-van-toezicht-op-kansspelen/>

⁷⁰ Van 't Veer, *Spelregels*, 1998, p. 252.

⁷¹ Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010, 23-08-2010, p. 54.

⁷² <http://www.kansspelautoriteit.nl/organisatie/>

⁷³ Wet op de kansspelen van 10 december 1964, artikel 33b.

⁷⁴ Artikel 33b Wet op de kansspelen van 10 december 1964.

⁷⁵ *Eerste boete voor onlinegokbedrijf*, NOS, 08-09-2013.

Tot slot beschikt de Kansspelautoriteit over verschillende middelen om handhavend op te treden indien er overtredingen plaatsvinden. Zij kan bijvoorbeeld een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete opleggen.⁷⁶ De Kansspelautoriteit treedt actief op tegen het weren van de illegale online gokbedrijven. Deze bedrijven kunnen niet voldoende waarborgen bieden voor de consument (zie § 2.3.3.).⁷⁷ Met verschillende sociale netwerksites is daarom afgesproken dat reclame van illegale online gokbedrijven geblokkeerd wordt. Dit heeft vooral tot doel om jongeren te beschermen, aangezien de netwerksites laagdrempelig van aard zijn en jongeren op die manier eenvoudig aan dergelijke kansspelen kunnen meedoen. In mei 2013 is Facebook hiermee akkoord⁷⁸ gegaan en Hyves is gevolgd in juli van dat jaar.⁷⁹ Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit in september 2013 de eerste boete opgelegd aan een gokbedrijf dat op Curaçao gevestigd is en de Nederlandse consument benaderde. Het betrof een boete ter hoogte van €100.000,-.⁸⁰ De Kansspelautoriteit mag elke online aanbieder van de Nederlandse markt weren, ook aanbieders die binnen een andere EU-Lidstaat wel een vergunning hebben gekregen.⁸¹ Als de online kansspelen gelegaliseerd worden zal het takenpakket van de Kansspelautoriteit verder worden uitgebreid.

§ 1.5. Evaluatie

Indien het wetsvoorstel Kansspelen op afstand doorgang vindt, wordt door de wetswijzing het toepassingsbereik van de Wok. Vanaf 2015 is dan niet alleen voor het organiseren van traditionele kansspelen een vergunning nodig, maar ook voor het aanbieden van 'kansspelen op afstand' wordt de vergunningplicht geïntroduceerd. E-gaming zal dan naast e-commerce wettelijk toegestaan zijn. In deze scriptie ligt de focus op de vraag of de consument, bij legalisering van online kansspelen, voldoende zal worden beschermd. Om tot een goed begrip van kansspelen te komen, is in dit eerste hoofdstuk het huidige Nederlandse kansspelbeleid besproken.

Gebleken is dat de kansspelmarkt een lange geschiedenis kent. Het belang van consumentenbescherming heeft de wetgever altijd erkend, zo was dit al een doelstelling van de wetgever bij de inrichting van de Loterijwet in 1905. Tot nu toe heeft de wetgever de spelers willen beschermen tegen de risico's van online kansspelen door het verbod daarop in stand te laten. Maar de hedendaagse consument treedt buiten de gebaande paden door toch gebruik van te maken van illegale websites. Het speelgedrag van de consument kan nu niet worden gevolgd en het controleren van de online exploitanten is een lastige taak. De Kansspelautoriteit deelt, voor zover zij kan, hoge boetes uit aan overtreders van de wet. Maar hoewel dit een afschrikwekkende werking heeft, zijn veel websites van illegale aanbieders toegankelijk. Het huidige wettelijke kader

⁷⁶ Artikelen 35 en 35a Wet op de kansspelen van 10 december 1964.

⁷⁷ Besluit van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de kansspelen, 04-11-2013, p.4

⁷⁸ *Facebook weert kansspelreclame*, NOS, 26-05-2013.

⁷⁹ *Ook Hyves verwijdert gokreclame*, NOS, 22-07-2013.

⁸⁰ *Eerste boete voor onlinegokbedrijf*, NOS, 08-09-2013.

⁸¹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 3 juni 2010, zaak C-203/08 (*Betfair*), r.o. 33, 37.

voldoet daarom niet meer voor de bescherming van de speler.

Bovendien is de wettelijke definitie van het 'kansspel' te eng, nu het niet alle vormen van kansspelen waaraan de consument in de praktijk deelneemt ondervangt. In de nieuwe wet wordt het 'kansspel op afstand' zodanig geformuleerd dat het toeziet op alle kansspelen die via elektronische middelen worden aangeboden. Ik denk dat het goed is dat de definitie zich niet beperkt tot kansspelen via internet, omdat er vooruit wordt gekeken naar andere communicatiemiddelen die in de komende jaren gebruikt kunnen gaan worden. De wetgever kiest er echter niet voor om geheel aan te sluiten bij de definitie die wordt gehanteerd door de Europese Commissie. De begripsomschrijving van de Europese Commissie is beperkter, omdat deze slechts betrekking heeft op kansspelen waarvoor een geldbedrag wordt ingezet. De Nederlandse bepaling ziet ook toe op kansspelen die 'om niet' worden aangeboden en heeft daardoor een groter bereik. Mijns inziens is dit een juiste beslissing. Meer kansspelen zullen onder de wet vallen, waardoor ook voor deze kansspelen bescherming kan worden geboden.

De wetgever zal ook ten aanzien van het soort kansspelen de regelgeving verruimen. Vanwege de populariteit van poker en de risico's die eraan kleven wordt het pokerspel (in de jurisprudentie aangemerkt als een behendigheids spel) in de nieuwe wet wel gereguleerd. Er wordt bovendien geen limiet opgenomen voor het aantal online spelsoorten waarvoor een vergunning kan worden verkregen. Dit is wenselijk omdat in de praktijk steeds nieuwe kansspelen ontwikkeld zullen worden en de wetgever daar via deze manier op kan anticiperen.

Er kan aldus geconcludeerd worden dat kanalisering de wetgever er nu toe dwingt om de wetgeving te verruimen en online kansspelen te legaliseren. Het kansspelbeleid is van oudsher ingegeven vanuit de kanalisatiegedachte van de overheid, dat inhoudt dat de wetgever moet zorgen voor een aantrekkelijke maar veilige kansspelmarkt, met het doel tegenwicht te bieden aan het illegale aanbod. De behoefte bij consumenten om deel te nemen aan online kansspelen is groot (dit blijkt uit de hoge spelersaantallen zoals genoemd in de inleiding) en het is niet langer mogelijk om deze consumenten te weerhouden van de illegale kansspelsites. Mijns inziens is het wetsvoorstel dan ook een positieve ontwikkeling; het huidige beleid sluit immers niet langer aan bij de praktijk. Wel zal een efficiënte handhaving vereist zijn om de kansspelmarkt in goede banen te leiden. Daarom is het instellen van de Kansspelautoriteit in 2012 een goede ontwikkeling geweest. Het beschermen van de consument behoort tot de kerntaken van deze toezichthouder. De Kansspelautoriteit houdt toezicht op de kansspelaanbieders en aangezien er bestuurlijke bevoegdheden zijn toegekend, kan er daadwerkelijk handhavend worden opgetreden.

Hoofdstuk 2: De positie van de consument op de kansspelmarkt

§ 2.1. Consumentenbescherming

De vraag rijst wie precies de consument is bij kansspelovereenkomsten en waarom bescherming noodzakelijk is. De consument wordt in het Burgerlijk Wetboek gedefinieerd als een “natuurlijk persoon die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf”.⁸² Hoewel het begrip ‘consument’ niet in alle wetten en regelgeving dezelfde betekenis heeft,⁸³ wordt de zojuist genoemde definitie vaak als uitgangspunt genomen. In de kansspelwetgeving is geen omschrijving te vinden van het begrip ‘consument’. De speler die gebruik maakt van het kansspelaanbod kan echter worden beschouwd als de consument.⁸⁴ De kansspelexploitant valt aan te merken als de beroepsmatig handelende wederpartij. In het algemeen is aanvaard dat een consument op de markt van vraag en aanbod doorgaans in een minder goede positie verkeert ten opzichte van de wederpartij.⁸⁵ De wetgeving op het consumentenrechtelijk gebied heeft tot doel om meer evenwicht tussen de twee partijen te creëren.⁸⁶

Europese richtlijnen waarin consumentenbescherming centraal staat, zijn onder andere: de Richtlijn inzake oneerlijke handelspraktijken⁸⁷ (geïmplementeerd in afdeling 3A, boek 6 BW), de Gegevensbeschermingsrichtlijn⁸⁸ (geïmplementeerd in de Wet bescherming persoonsgegevens) en de Richtlijn inzake privacy en elektronische communicatie⁸⁹ (geïmplementeerd in de Telecommunicatiewet). Deze richtlijnen hebben ook betrekking op kansspelen.⁹⁰ Niet alle richtlijnen die zijn gericht op consumentenbescherming zijn echter van toepassing op kansspelen, vanwege het feit dat kansspelen een specifiek karakter hebben.⁹¹ De nieuwe richtlijn Consumentenrechten (welke o.a. de Richtlijn inzake verkoop op afstand⁹² vervangt) is daar een voorbeeld van.⁹³ De reden hiervoor is dat Lidstaten afzonderlijk regels kunnen opstellen die de consument meer bescherming kunnen bieden.⁹⁴

⁸² Artikel 193a, lid 1, sub a, Boek 6, Burgerlijk Wetboek en artikel 5, Boek 7, Burgerlijk Wetboek.

⁸³ Hondius, *Handboek Consumentenrecht*, 2011, p. 36, 43.
Hoekx, *Kansspelen in België*, 2009, p. 57.

⁸⁴ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op Afstand, p. 9.

⁸⁵ Hondius, *Handboek Consumentenrecht*, 2011, p. 31.

⁸⁶ Hondius, *Handboek Consumentenrecht*, 2011, p. 31.

⁸⁷ Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt.

⁸⁸ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

⁸⁹ Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie.

⁹⁰ Europese Commissie, *Groenboek online gokken op de interne markt*, Brussel 24-03-2011, COM(2011) 128 definitief, SEC(2011) 321 definitief, p. 13.

⁹¹ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op Afstand, p. 9.

⁹² Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 1997 betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten.

⁹³ Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, artikel 3 lid 3 sub c.

⁹⁴ Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, overweging 31.

De mate waarin de overheid zich inmengt in de verhouding tussen de consument en de wederpartij hangt af van meerdere factoren. Niet alleen de positie van de consument speelt een rol, er moet ook gewicht worden toegekend aan de wensen van de exploitant en de overheid zelf.⁹⁵

Met betrekking tot de belangen van de consument wordt er in de literatuur op gewezen dat, op de markt van vraag en aanbod, de “keuzevrijheid” van wezenlijke betekenis is.⁹⁶ De consument dient niet te worden gehinderd of beïnvloed in zijn keuze om gebruik te maken van diensten, oftewel, het kansspelaanbod.⁹⁷ Het recht heeft daarom de intentie om te bewerkstelligen dat de consument op een duidelijke wijze voldoende informatie krijgt.⁹⁸ Kiest de consument er vervolgens voor om gebruik te maken van het kansspelaanbod van een aanbieder, dan is het de taak van de wetgever om de consument te beschermen tegen de (voor de speler nadelige) voorwaarden van die exploitant. Bovendien moet de consument de mogelijkheid worden geboden om op juridische wijze op te komen tegen de wederpartij, in dit geval een kansspelaanbieder.⁹⁹

Na afweging van de belangen kan de overheid kiezen in welke mate zij wil interveniëren op de kansspelmarkt. De wetgever heeft verschillende mogelijkheden om het wettelijk systeem in te richten. Er bestaat binnen de Europese interne markt geen aparte regeling op het gebied van de online kansspelen. Nu er geen harmonisatie is¹⁰⁰, zijn de Europese Lidstaten vrij in het vaststellen van eigen wet- en regelgeving hieromtrent¹⁰¹ en omtrent het bepalen van de mate waarin de consument wordt beschermd. Het Europese Hof van Justitie heeft bepaald dat een algeheel verbod op online kansspelen toelaatbaar kan zijn ten behoeve van consumentenbescherming.¹⁰² Ook het toekennen van een monopolie positie aan één online aanbieder is een gerechtvaardigde beleidsvoering.¹⁰³ Er moet dan wel zijn voldaan aan de vereisten: “een strikte overheidscontrole op de monopolist, een bijzonder hoog niveau van consumentenbescherming en een gedetailleerde analyse met betrekking tot de consistentie van de nationale kansspelwetgeving.”¹⁰⁴ Tot slot kan de overheid kiezen voor een beperkte vergunningverlening, of juist een algehele openstelling van de markt.¹⁰⁵

⁹⁵ Hoekx, *Kansspelen in België*, 2009, p. 53.

⁹⁶ Hoekx, *Kansspelen in België*, 2009, p. 58.

⁹⁷ Hoekx, *Kansspelen in België*, 2009, p. 58.

⁹⁸ Hondius, *Handboek Consumentenrecht*, 2011, p. 34.

Hoekx, *Kansspelen in België*, 2009, p. 59, 60.

⁹⁹ Hoekx, *Kansspelen in België*, 2009, p. 59.

¹⁰⁰ Hof van Justitie van de Europese Unie, 3 juni 2010, zaak C-203/08 (*Betfair*), r.o. 33.

¹⁰¹ Europese Commissie, *Groenboek online gokken op de interne markt*, Brussel 24-03-2011, COM(2011) 128 definitief, SEC(2011) 321 definitief, p. 15.

¹⁰² Hof van Justitie van de Europese Unie, 3 juni 2010, zaak C-203/08 (*Betfair*), r.o. 37.

Hof van Justitie van de Europese Unie, 3 juni 2010, zaak C-258/08 (*Ladbroke*), r.o. 58.

¹⁰³ Hof van Justitie van de Europese Unie, 8 september 2009, zaak C-42/07 (*Liga Portuguesa*), r.o. 67.

¹⁰⁴ Van der Beek, Kroon, *De volgende fase in de goksaga: Quis custodiet ipsos custodes?*, NtEr mei 2013, nr. 4, p. 116.

¹⁰⁵ Hoekx, *Kansspelen in België*, 2009, p. 59.

§ 2.2. De consument op de kansspelmarkt

De speler die gebruikt maakt van het kansspelaanbod is aldus aan te merken als de consument. Op de kansspelmarkt dient de overheid er echter rekening mee te houden dat er verschillende soorten spelers zijn aan te merken, die in een andere mate bescherming nodig zullen hebben.¹⁰⁶ In deze paragraaf wordt bekeken hoe dat doorgaans in wetgeving wordt opgelost.

In verscheidene wetten wordt er uitgegaan van de “fictieve ‘maatman’-consument”.¹⁰⁷ In de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie is bepaald dat het daarbij gaat om “*een gemiddeld geïnformeerde, omzichtige en oplettende gewone consument*”.¹⁰⁸ Deze fictieve consument staat centraal in het toetsingskader van wetten en regelgeving. Er is geen nadere invulling gegeven aan dit begrip op Europees niveau, de “*sociale, culturele of taalkundige factoren*” van de Lidstaten leiden ertoe dat zij dit mogen preciseren.¹⁰⁹

Omdat consumenten onderling sterk van elkaar verschillen, kunnen zij in groepen worden onderverdeeld. Het begrip ‘gemiddelde consument’¹¹⁰ komt in beeld, een van oorsprong Europeesrechtelijke term.¹¹¹ Dit begrip wordt bijvoorbeeld gebruikt in de regelgeving voor misleidende en agressieve handelspraktijken.¹¹² Bij handelspraktijken is er sprake van verkoopbevordering, verkoop of levering van een product aan consumenten.¹¹³

Het Burgerlijk Wetboek definieert de ‘gemiddelde consument’ met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken als “*het gemiddelde lid van een specifieke groep waarop de handelaar zich richt of het gemiddelde lid van een specifieke groep waarvan de handelaar redelijkerwijs kan voorzien dat die groep wegens hun geestelijke of lichamelijke beperking, hun leeftijd of goedgelovigheid bijzonder vatbaar is voor de handelspraktijk of voor het onderliggende product.*”¹¹⁴ Het blijkt dat hier een “*objectieve maatstaf*” geldt,¹¹⁵ het gaat om de “*fictieve doorsneeconsument*”¹¹⁶ die per groep consumenten verschillend kan zijn. Voor iedere groep kunnen er aldus andere beschermende maatregelen worden getroffen. De afzonderlijke consument, die in vergelijking met de gemiddelde consument van zijn groep in een minder goede

¹⁰⁶ Hoekx, *Kansspelen in België*, 2009, p. 64.

¹⁰⁷ Hondius, *Handboek Consumentenrecht*, 2011, p. 48.

¹⁰⁸ Hof van Justitie van de Europese Unie, 16 juli 1998, zaak C-210/96 (*Gut Springenheide*), r.o. 31.

¹⁰⁹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 26 november 1996, zaak C-313-94 (*Elli Graffione*), r.o. 22.

Hof van Justitie van de Europese Unie, 13 januari 2000, zaak C-220/98 (*Estée Lauder*), r.o. 29.

¹¹⁰ Hondius, *Handboek Consumentenrecht*, 2011, p. 48, 49.

¹¹¹ Mak, Scharnierpunt tussen Europees en nationaal consumentenrecht. De ‘gemiddelde consument’ als gemeenschappelijke standaard?, MvV, 2011 aflevering 7/8, p. 186.

¹¹² Artikel 193a, lid 2, Boek 6, Burgerlijk Wetboek.

Keirsbilck, *Vijf jaar bestuursrechtelijke handhaving van de Nederlandse Wet oneerlijke handelspraktijken (2008-2013)*, SEW, nr. 11, november 2013, p. 477.

¹¹³ Artikel 193a lid1 sub d, Boek 6, Burgerlijk Wetboek.

¹¹⁴ Artikel 193a, lid 2, Boek 6, Burgerlijk Wetboek.

¹¹⁵ Schaub, *De invloed van de Wet OHP op dwaling*, NTBR 2011/78, 18 december 2011, onder 2.2.

¹¹⁶ Richtlijn oneerlijke handelspraktijken, 2005/29/EG, overweging 18.

positie verkeert, krijgt echter geen extra bescherming.¹¹⁷ Men hoeft dus niet bedacht te zijn op deze individuele consument.¹¹⁸

Een dergelijke verdeling in groepen consumenten bestaat op dit moment nog niet binnen de kansspelregelgeving. Maar de wetgever stuurt in het wetsvoorstel nu wel aan op het introduceren van een “*specifiek doelgroepenbeleid*”.¹¹⁹ Ik denk dat dat een juiste beslissing is. De beredenering die geldt bij oneerlijke handelspraktijken kan mijns inziens worden doorgetrokken naar de kansspelregelgeving: ook op de kansspelmarkt zijn er immers verscheidene groepen spelers te onderscheiden. Kansspelen zijn risicovolle producten (zie de volgende paragraaf), waarbij kwetsbare groepen aangewezen kunnen worden die extra bescherming behoeven. Er kan bijvoorbeeld een vergelijking worden gemaakt met beleggingsproducten, die eveneens risicovol van aard zijn. De welbekende aandelenlease van Dexia (maar ook Levob en Aegon) is een vorm van dienstverlening die voor consumenten ingrijpende gevolgen teweeg heeft gebracht. De Hoge Raad heeft vastgesteld dat ook in die sector verschillende groepen kunnen worden aangemerkt en de maatstaf geldt van de ‘gemiddelde consument’.¹²⁰ Het kan echter soms lastig zijn een scheiding te maken tussen de afzonderlijke groepen.¹²¹

Op de kansspelmarkt bestaan dus verschillende groepen consumenten. De eerste groep wordt gevormd door spelers die voor hun plezier een gokje wagen.¹²² Het merendeel van de consumenten op de kansspelmarkt neemt deel op recreatieve niveau,¹²³ in 2011 werd dit aantal geschat op 8,7 miljoen Nederlanders.¹²⁴ Deze groep zal weinig bescherming van de wetgever behoeven. Het zijn oplettende consumenten die de gevolgen van het gokken kunnen overzien. Er zijn echter andere groepen in de samenleving waarvoor kansspelen in het bijzonder risicovol zijn. Dit geldt ten eerste voor minderjarigen.¹²⁵ Ten tweede zijn er zwakke consumenten die tot een kwetsbare groep kunnen worden gerekend. Het gaat hier om spelers die zich in een slechte financiële positie bevinden, de meer naïeve spelers die de gevolgen van gokken niet kunnen overzien, spelers die eerdere kansspelverslavingen hebben gekend en spelers die eenvoudig bij kansspelen betrokken kunnen raken.¹²⁶ Meer specifiek met betrekking tot kansspelverslavingen wordt er wel gewezen op het bestaan van een groep risicovolle spelers, zij nemen vaker aan kansspelen deel dan de recreatieve speler.¹²⁷ Bovendien raken risicovolle spelers, in tegenstelling tot recreatieve spelers, sneller verslaafd aan kansspelen. Die groep valt voorts onder te verdelen in risicospelers en probleemspelers,¹²⁸ waarbij probleemspelers de grootste risicogroep vormen

¹¹⁷ Schaub, *De invloed van de Wet OHP op dwaling*, NTBR 2011/78, 18 december 2011, onder 2.2.

De ‘sociaal zwakkere consument’ als slachtoffer van oneerlijke handelspraktijken, Wouters & Wouters Advocaten.

¹¹⁸ Kamerstuk Tweede Kamer, Vergaderjaar 2006-2007, 30 928, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 14.

¹¹⁹ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 7.

¹²⁰ Hoge Raad, 5 juni 2009, LJN BH 2815 (*De Treek/Dexia*), r.o. 4.5.3.

¹²¹ Hondius, *Handboek Consumentenrecht*, 2011, p. 50.

¹²² VAD, Dossier Gokken 2006, p. 7, http://www.vad.be/media/37460/dossier_gokken_met_cover.pdf

¹²³ WODC, Gokken in kaart 2011, p. 12, 13.

¹²⁴ WODC, Gokken in kaart 2011, p. 19.

¹²⁵ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 9.

¹²⁶ Europese Commissie, *Groenboek online gokken op de interne markt*, Brussel 24-03-2011, COM(2011) 128 definitief, SEC(2011) 321 definitief, p. 26.

¹²⁷ WODC, Gokken in kaart 2011, samenvatting II.

¹²⁸ WODC, Gokken in kaart 2011, p. 12. Er is geen definitie van de begrippen ‘risicospelers’ en ‘probleemspelers’.

voor verslaving. Er zijn minder risicovolle spelers dan recreatieve spelers: de groep risicospelers had naar schatting in 2011 in Nederland een omvang van 92.000 en onder de probleemspelers is dit geschatte aantal 20.300.¹²⁹ Met de nieuwe wet wordt beoogd het aantal risicospelers terug te brengen naar een aantal van 52.000. Daarnaast wordt verwacht dat het aantal probleemspelers niet verder zal toenemen.¹³⁰

Om al deze spelers vanaf 2015 goed te kunnen beschermen kan de wetgever per spelersgroep beschermende voorschriften opstellen. Hoe de wetgever dit beoogt te realiseren wordt in hoofdstuk drie besproken.

§ 2.3. Risico's voor de consument

Het uitgangspunt op de kansspelmarkt is dat iedere consument een grote mate van eigen verantwoordelijkheid heeft. De consument heeft zelf in de hand in welke mate hij of zij actief is: hij bepaalt hoe vaak hij speelt en welke bedragen er worden ingezet. Daar dient verstandig mee omgegaan te worden.¹³¹ De consument dient zich te realiseren dat kansspelen risico's met zich mee brengen.¹³² Desalniettemin kan het voorkomen dat de consument met de negatieve gevolgen van kansspelen te maken krijgt. Het kansspel kan beschouwd worden als een *“intransparant product”* waarbij sprake is van *“informatieasymmetrie”*, waardoor er voor de consument gevaren kunnen optreden.¹³³

In de volgende paragrafen komt aan de orde welke risico's er nu verbonden zijn aan traditionele kansspelen. Daarna wordt uiteengezet wat de specifieke risico's zijn als gevolg van deelname aan online kansspelen.

§ 2.3.1. Kansspelverslaving

Kansspelverslaving is een mogelijk negatief gevolg van deelname aan kansspelen en vormt aldus een risico voor de speler.¹³⁴ Kansspelverslaving, ofwel probleemgokken, wordt wel omschreven als *“een drang om te gokken ondanks schadelijke negatieve gevolgen of een behoefte ermee te stoppen.”*¹³⁵ De kans op het ontstaan van een dergelijke verslaving hangt van meerdere factoren af, waaronder de spelsoort. Uit onderzoek is gebleken dat consumenten in de regel niet snel

¹²⁹ WODC, Gokken in kaart 2011, p. 20.

¹³⁰ <http://www.kansspelautoriteit.nl/algemene-onderdelen/serviceblok/veelgestelde-vragen/veelgestelde-vragen/concept-wetsvoorstel/gaat-precies/>

¹³¹ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 6, 7.

¹³² Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 5.

¹³³ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 9.

¹³⁴ Kamerstuk, Vergaderjaar 2012-2013, Aangangsel 2544, Antwoord 2, 27-06-2013.

¹³⁵ Europese Commissie, *Groenboek online gokken op de interne markt*, Brussel 24-03-2011, COM(2011) 128 definitief, SEC(2011) 321 definitief, p. 20.

verslaafd raken aan loterijen.¹³⁶ Consumenten zullen eerder verslaafd raken aan kansspelen met een zogeheten 'short odd' karakter. Daarbij volgt de uitslag snel na afloop van het spel of het betalen van de inleg.¹³⁷ Indien het spel vervolgens vlak daarna steeds opnieuw kan worden gespeeld, draagt ook dat bij aan het verslavingsrisico.¹³⁸

De gevolgen die kunnen optreden bij een kansspelverslaving zijn vaak ingrijpend. Voor een kansspelverslaafde kunnen er problemen optreden in de privésfeer, op financieel gebied, maar bijvoorbeeld ook op lichamelijk en geestelijk vlak.¹³⁹ Echter, niet alleen op individueel niveau brengt kansspelverslaving problemen met zich mee, ook de samenleving kan hier negatieve gevolgen van ondervinden. Kansspelverslaafden blijken veelal "*diefstal en fraude te plegen*."¹⁴⁰

§ 2.3.2. Fraude

Naast kansspelverslaving kan de consument te maken krijgen met fraude, witwassen, geweld en oplichting.¹⁴¹ Zo bestaat voor de speler het risico dat hij te maken krijgt met een onbetrouwbare kansspelaanbieder. De exploitant kan op verschillende wijzen frauderen jegens de consument, onder andere door het manipuleren van het spel waardoor er geen eerlijke kans meer is op de winst. Maar ook als de consument het spel wint bestaat bijvoorbeeld het risico dat het geld niet wordt uitgekeerd door de exploitant.¹⁴² Hiermee in lijn ligt het gegeven dat iedere consument een rekening opent bij de exploitant waar wordt gespeeld. Deze 'spelersrekeningen' vallen onder het domein van de afzonderlijke kansspelaanbieders. Het risico bestaat dat deze rekeningen niet op een zorgvuldige wijze worden beheerd.¹⁴³

§ 2.3.3. Nieuwe risico's bij het online kansspel

Online kansspelen brengen vanwege hun specifieke karakter evenwel grotere risico's met zich mee voor de speler dan een traditioneel kansspel.¹⁴⁴ In de jurisprudentie is erkend dat deelname aan online kansspelen kan leiden tot een toename van gokverslaving, geldverkwisting en andere problematische gevolgen op het sociale en morele vlak.¹⁴⁵

Ten eerste bestaan er door het ontbreken van fysiek contact tussen de consument en de kansspelaanbieder ernstigere risico's op fraude.¹⁴⁶ Dat is zeker het geval nu de online kansspelen

¹³⁶ *De relatie tussen deelname aan nummerloterijen en kansspelverslaving in Nederland. Eindrapport, samenvatting en conclusies*, IVO en CVO, juli 2008, p. 4.

¹³⁷ *De relatie tussen deelname aan nummerloterijen en kansspelverslaving in Nederland. Eindrapport, samenvatting en conclusies*, IVO en CVO, juli 2008, p. 7.

¹³⁸ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 6.

¹³⁹ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 6.

¹⁴⁰ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 6.

¹⁴¹ <http://www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen-0/risico'-kansspelen/>

¹⁴² Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 10.

¹⁴³ <http://www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen-0/risico'-kansspelen/>

¹⁴⁴ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 2.

¹⁴⁵ Hof van Justitie van de Europese Unie, 8 september 2010, zaak C-46/08 (*Carmen Media Group*), r.o. 103.

¹⁴⁶ Hof van Justitie van de Europese Unie, 08 september 2009, zaak C-42/07 (*Liga Portuguesa*), r.o. 70.

Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 3.

nog niet gelegaliseerd zijn. Exploitanten weten toch de Nederlandse consument te bereiken en laten hen meespelen onder bedingen die voor de exploitanten voordelig zijn.¹⁴⁷ De consument verkeert hierdoor in een nadelige en zwakke positie.

Ten tweede vormt het internet een zeer omvangrijke bron; het aanbod van kansspelen is groot. Consumenten kunnen moeiteloos in contact komen met exploitanten over de gehele wereld en er kan eenvoudig worden deelgenomen aan dit permanente aanbod.¹⁴⁸ De Nederlandse consument kan dat anoniem (vanuit huis) doen. Anders dan bij het traditionele kansspel bevindt de speler zich in een isolement waarbij sociale controle ontbreekt.¹⁴⁹ Minderjarigen vormen hiervoor bij uitstek een risicogroep.

Echter, niet alleen de laagdrempeligheid waarmee online kansspelen kunnen worden gespeeld en de spelomgeving vergroten het risico op het ontwikkelen kansspelslaving. Ook het soort kansspel heeft daar invloed op.¹⁵⁰ Het gaat dan weer om de verslavende short-odd kansspelen. Juist op internet kan er sneller een nieuwe gok worden gewaagd dan bij een traditioneel spel.

Er kan worden geconcludeerd dat deze verschillende factoren ertoe leiden dat de consument aan grotere risico's wordt blootgesteld bij online kansspelen. Hoe de wetgever hiertegen bescherming wil gaan bieden komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

§ 2.4. Evaluatie

In dit hoofdstuk is onderzocht wie de consument is op de kansspelmarkt, op welke wijzen de wetgever vorm kan geven aan het beschermingsbeleid en wat de risico's zijn van kansspelen.

De speler die deelneemt aan kansspelen kan worden beschouwd als de consument. Het grootste belang van consumenten is keuzevrijheid. Dit geldt ook op de kansspelmarkt: de speler moet vrij kunnen kiezen bij welke aanbieder hij wil deelnemen aan het spel. Gebleken is dat de consument daartoe drie rechten toekomt. Allereerst moet er duidelijke informatie verstrekt worden aan de spelers, onder andere over de aanbieder zelf, het spel, het inlegbedrag en grof genomen ook de winkans.¹⁵¹ Daarnaast heeft de wetgever de taak om een evenwicht te creëren tussen de ongelijkwaardige partijen: de consument en de exploitant. Het aanbieden van kansspelen is immers geen standaard dienstverlening. Ten slotte moet de consument over de mogelijkheid beschikken om op juridische wijze op te komen tegen een aanbieder. Een consument zal aldus op de kansspelmarkt 'voldoende worden beschermd' indien deze rechten gewaarborgd zijn.

¹⁴⁷ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 3.

¹⁴⁸ Dierick, *Online poker – To bet or not to bet?*, Computerrecht 2012/3, 14 februari 2012.

¹⁴⁹ Dierick, *Online poker – To bet or not to bet?*, Computerrecht 2012/3, 14 februari 2012.

¹⁵⁰ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 6.

¹⁵¹ Hoekx, *Kansspelen in België*, 2009, p. 60.

De huidige kansspelwet kan deze waarborgen niet bieden bij deelname van consumenten aan online kansspelen. Dat komt doordat de huidige wet nog geen rekening houdt met de nieuwe risico's van online kansspelen. Nog steeds zijn er dezelfde gevaren als bij traditionele kansspelen: kansspelverslaving, fraude of manipulatie door de kansspelaanbieder. Maar bij het online spel is de consument kwetsbaarder vanwege het feit dat het fysieke contact met de kansspelaanbieder ontbreekt en door de spelomgeving sociale controle vaak afwezig zal zijn. De wet zal dus in ieder geval zodanig moeten worden aangepast dat met deze extra risico's rekening wordt gehouden.

Ten behoeve van de bescherming heeft de wetgever in ieder geval aangegeven dat er een "*specifiek doelgroepenbeleid*" wordt ingevoerd. Ik ben van mening dat dat een juist besluit is. Gebleken is namelijk dat op de kansspelmarkt verschillende groepen consumenten zijn aan te wijzen, die in meer of mindere mate bescherming behoeven. Hoewel het overgrote deel van de consumenten op recreatief niveau deelneemt aan kansspelen en de risico's daarvan goed kan overzien, zijn er op de kansspelmarkt ook kwetsbare groepen aan te wijzen die zich minder bewust zijn van de gevaren. Kansspelen zijn risicovolle producten, waar minderjarigen en potentiële kansspelverslaafden ernstige gevolgen van kunnen ondervinden.

Een dergelijke indeling in groepen consumenten is niet nieuw. Met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken heeft de wetgever in het Burgerlijk Wetboek het begrip 'de gemiddelde consument' in het leven geroepen. Per groep consumenten, waarvan de ene groep zwakker is dan de andere, wordt een fictieve doorsneeconsument aangewezen, die als maatstaf geldt voor het benodigde beschermingsniveau voor die specifieke groep. Voor beleggingsproducten, welke ook risicovol van aard zijn, wordt eveneens gebruik gemaakt van de indeling en groepen en de 'gemiddelde consument'. Nu er op de kansspelmarkt duidelijk kwetsbare groepen consumenten zijn aan te wijzen, is het goed dat ook daar maatstaf van de 'gemiddelde consument' zal gaan gelden.

Hoofdstuk 3: Wetsvoorstel Kansspelen op afstand

§ 3.1. De aanloop tot het wetsvoorstel

In de jaren '90 werd al voorspeld dat de opkomst van internet zou leiden tot een verandering in de gokwereld. De kansspelwetgeving zou moeten worden aangepast om te anticiperen op de ontwikkeling van dit nieuwe medium en het daarmee gepaard gaande grensoverschrijdend gokken.¹⁵² In het juridisch debat is de jaren erna gepleit voor het wijzigen van de Wok, onder andere door professor Huls van de Erasmus Universiteit Rotterdam.¹⁵³ Huls gaf aan dat Nederland niet veel langer buitenlandse kansspelaanbieders zou kunnen weren en aldus de markt zou moeten openstellen voor online kansspelen. In de daaropvolgende periode is de regulering van online kansspelen een onderwerp geweest op de politieke agenda. In 2005 wilde men in de Wok de mogelijkheid creëren om vergunningen te verlenen voor één online aanbieder.¹⁵⁴ Deze wetgeving zou volgens de memorie van toelichting moeten leiden tot het ontstaan van “*een legaal en betrouwbaar alternatief voor de niet-gereguleerde kansspelsites*”.¹⁵⁵ De Eerste Kamer heeft dit wetsvoorstel verworpen met een kleine meerderheid van de stemmen. De Kamerleden pleitten wel degelijk voor de aanpak van het illegale online gokken, echter achtten zij legalisatie niet het juiste middel hiervoor. Gevreesd werd dat dit een toename van kansspelverslavingen zou veroorzaken. Daarnaast zou het toelaten van slechts één vergunninghouder, Holland Casino, leiden tot een ongewenste monopolie.¹⁵⁶

Ondanks het verbod op het aanbieden van online kansspelen, benaderen exploitanten wel degelijk de Nederlandse consument. Er zijn de afgelopen jaren enkele procedures gevoerd over de toelaatbaarheid van dit Nederlandse gesloten vergunningstelsel in het licht van de Europese wetgeving.¹⁵⁷ In juni 2010 heeft het Europese Hof van Justitie geantwoord op prejudiciële vragen in de zaken *Ladbrokes*¹⁵⁸ en *Betfair*,¹⁵⁹ waarna de Hoge Raad¹⁶⁰ en de Afdeling¹⁶¹ tot een oordeel zijn gekomen. Beide rechtszaken worden hieronder slechts behandeld met betrekking tot het verbod op het aanbieden van online kansspelen.

In de zaak *Ladbrokes* stonden de Nederlandse vergunninghouder De Lotto (Nationale Sporttotalisator) en de Engelse kansspeexploitant Ladbrokes tegenover elkaar. De Lotto startte de civiele procedure, omdat er sprake zou zijn van “*onrechtmatige concurrentie*”,¹⁶² nu deze

¹⁵² *Het kanaliseren van de menselijke speelzucht*, Ministerie van Justitie & Rijksarchiefdienst/PIVOT, PIVOT-rapport 130, 's-Gravenhage 2002, p. 44. Voorspelling n.a.v. onderzoek door de Commissie Haars.

¹⁵³ Tijdschrift voor Consumentenrecht 2004-3, p. 119, Nieuws en signaleringen, Kansspelregulering.

¹⁵⁴ Kamerstuk Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, 30 362, nr. 2 Voorstel van wet.

¹⁵⁵ Kamerstuk Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, 30 362, nr. 3 Memorie van toelichting, p. 2.

¹⁵⁶ Handelingen Eerste Kamer, Vergaderjaar 2007-2008, 1 april 2008, nr. 25, p. 1040-1042.

¹⁵⁷ Van der Beek, Kroon, *De volgende fase in de goksaga: Quis custodiet ipsos custodes?*, NtEr mei 2013, nr. 4, p. 116.

¹⁵⁸ Hof van Justitie van de Europese Unie, 3 juni 2010, zaak C-258/08 (*Ladbrokes*).

¹⁵⁹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 3 juni 2010, zaak C-203/08 (*Betfair*).

¹⁶⁰ Hoge Raad, 4 februari 2012, LJN BT6689, AB 2012, 175 (*Ladbrokes*).

¹⁶¹ ABRvS 23 maart 2011, LJN BP9768, AB 2011, 230 (*Betfair*).

¹⁶² Koppenol-Laforce e.a., *Online kansspelen in Nederland: the next level*, Mediaforum 2012-9, p. 270.

buitenlandse aanbieder geen vergunning had verkregen om de Nederlandse consument te benaderen. De exploitant bood consumenten immers kansspelen aan via haar website.¹⁶³ De Kansspelcommissie, de huidige toezichthouder en handhaver, was toen nog niet in het leven geroepen. Om tot een juist oordeel te kunnen komen, stelde de Hoge Raad een drietal prejudiciële vragen aan het Europese Hof van Justitie. De derde vraag is voor deze scriptie relevant. De Hoge Raad wenste te vernemen of ten behoeve van consumentenbescherming het Nederlandse gesloten vergunningstelsel voor online kansspelen is toegestaan, waarbij werd toegespitst op artikel 56 VWEU (vrijheid van dienstverlening). De Britse kansspelaanbieder vond dat zij online kansspelen mocht aanbieden aan de Nederlandse consument, nu zij in eigen land een vergunning had verkregen en reeds door strikte Engelse wetgeving was gehouden om fraude en gokverslaving bij de consument te voorkomen.¹⁶⁴ Het Europese Hof ging niet mee met deze gedachtegang en oordeelde dat het Nederlandse vergunningstelsel, dat buitenlandse online kansspelaanbieders van de markt weert, is toegestaan.¹⁶⁵ Immers, het feit dat de exploitant in Engeland wel aan de wettelijke vereisten voldoet, waarborgt niet in voldoende mate *“dat de nationale consument wordt beschermd tegen het risico van fraude en criminaliteit, omdat het voor de autoriteiten van de lidstaat van vestiging in een dergelijke context moeilijk kan zijn om de professionele kwaliteiten en integriteit van de marktdeelnemers te beoordelen”*.¹⁶⁶ De bijzondere kenmerken van het online kansspel dragen bij aan de rechtvaardiging van dit beleid.¹⁶⁷ Online kansspelen zijn namelijk risicovolle diensten, die een groter risico op fraude behelzen dan offline kansspelen.¹⁶⁸ De Hoge Raad volgde de lijn van het Europese Hof op dit punt: *“Een lidstaat mag zich op het standpunt stellen dat het enkele feit dat een marktdeelnemer rechtmatig via internet kansspelen aanbiedt in een andere lidstaat, niet voldoende waarborgt dat de nationale consument wordt beschermd tegen het risico van fraude en criminaliteit.”*¹⁶⁹

In de zaak *Betfair* werden eveneens drie prejudiciële vragen gesteld. *Betfair*, een Engelse exploitant, verkreeg geen vergunning van de minister voor het aanbieden van kansspelen aan de Nederlandse consument. *Betfair* was het niet eens met deze beslissing en maakte een procedure aanhangig bij de Raad van State, die op haar beurt prejudiciële vragen stelde aan het Europese Hof. Daarvan had één vraag dezelfde strekking als in *Ladbroke's*, zoals zojuist is besproken.¹⁷⁰ Het feit dat *Betfair* geen vergunning om online kansspelen aan te bieden verkreeg op basis van de Wok, was een gerechtvaardigde beslissing van de minister volgens het Hof. Nederland mocht deze online kansspelaanbieder van de markt weren.¹⁷¹ De Raad van State volgde dit prejudiciële oordeel van het Europese Hof van Justitie.¹⁷²

¹⁶³ Van der Beek, *Het Nederlandse hoofdstuk in de Europese goksaga*, NtEr november 2010, nr. 9, p. 309.

¹⁶⁴ Hof van Justitie van de Europese Unie, 3 juni 2010, zaak C-258/08 (*Ladbroke's*), r.o. 53.

¹⁶⁵ Hof van Justitie van de Europese Unie, 3 juni 2010, zaak C-258/08 (*Ladbroke's*), r.o. 58.

¹⁶⁶ Hof van Justitie van de Europese Unie, 3 juni 2010, zaak C-258/08 (*Ladbroke's*), r.o. 54.

¹⁶⁷ Hof van Justitie van de Europese Unie, 3 juni 2010, zaak C-258/08 (*Ladbroke's*), r.o. 57.

¹⁶⁸ Hof van Justitie van de Europese Unie, 3 juni 2010, zaak C-258/08 (*Ladbroke's*), r.o. 55.

¹⁶⁹ Hoge Raad, 4 februari 2012, LJN BT6689, AB 2012, 175 (*Ladbroke's*), r.o. 2.14.

¹⁷⁰ Hof van Justitie van de Europese Unie, 3 juni 2010, zaak C-258/08 (*Ladbroke's*), r.o. 52.

¹⁷¹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 3 juni 2010, zaak C-203/08 (*Betfair*), r.o. 33.

¹⁷² ABRvS 23 maart 2011, LJN BP9768, AB 2011, 230 (*Betfair*).

NB. Op de andere punten oordeelde de Raad van State dat de minister geen juiste beslissingen had genomen.

Naar mijn mening is er in de bovenstaande zaken tot een juiste beoordeling gekomen. De Europese wetgever heeft online kansspelen niet willen harmoniseren omdat de Lidstaten op dit gebied sterk van standpunt verschillen. Het oordeel van het Hof, dat ieder land zelf het beleid mag inrichten ten behoeve van het gewenste beschermingsniveau, strookt hiermee. Ook al voldoen de kansspelaanbieders aan de wettelijke vereisten van het Engelse systeem, daar zal wellicht een ander beschermingsniveau worden geboden dan de Nederlandse wetgever nastreeft. Bovendien kan de Nederlandse toezichthouder de aanbieders niet controleren, omdat zij onder een andere jurisdictie vallen. De consument zou dan zijn overgeleverd aan de wenselijke vereisten van een andere Lidstaat, zonder dat de Nederlandse wetgever daar nog enigerlei invloed op kan uitoefenen. Aan één van de doelen van het kansspelbeleid, het beschermen van de consument op Lidstatelijk niveau, zou dan voorbij worden gegaan.

Het vergunningstelsel van de Wok, waarbij een verbod geldt op het aanbieden van online kansspelen, is aldus onder de Europese normen toelaatbaar geacht.¹⁷³ Toch wenst de wetgever de markt nu open te stellen. In het regeerakkoord van het huidige kabinet VVD-PvdA werd opgenomen dat de kansspelwetgeving gemoderniseerd zal worden. Ondanks het verbod, maken veel Nederlanders namelijk wel gebruik van online gokdiensten. Om op een juiste wijze tegemoet te komen aan het verlangen van de Nederlandse consument, wil de wetgever de speler *“naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod”*¹⁷⁴ leiden. Daarvoor is legalisering noodzakelijk. Legalisatie dient wel aan strenge regels te worden onderworpen en illegale aanbieders dienen te worden geweerd.¹⁷⁵

§ 3.2. Consumentenbescherming: doelstellingen en maatregelen

In deze paragraaf wordt het wetsvoorstel besproken. Er zijn doelstellingen en maatregelen opgesteld om de Nederlandse consument optimaal te kunnen beschermen op de online kansspelmarkt. Deze zijn door de wetgever in de concept memorie van toelichting uitgewerkt. De meeste maatregelen zullen in lagere regelgeving moeten worden uitgewerkt. Indien mogelijk wordt aangesloten bij bestaande regelgeving, bijvoorbeeld het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en de Wet bescherming persoonsgegevens.

Het vergunningstelsel zal zodanig wijzigen dat het verbod op online kansspelen wordt opgeheven en de markt volledig wordt opengesteld. In de nieuwe wet zal geen limiet worden gesteld aan het aantal te verlenen vergunningen door de minister.¹⁷⁶ Kansspelaanbieders worden echter pas

¹⁷³ Hoekx, *Kansspelen in Europa: Placanica*, TvC, 2007-5, p. 154

Adriaanse, Barkhuysen, Van den Bogaert, *Nederlandse kansspelregulering aan de Europese maat*, NJB 03-09-2010, afl. 29, p. 1906.

Van der Beek, *Het Nederlandse hoofdstuk in de Europese goksaga*, NtEr november 2010, nr. 9, p. 316.

¹⁷⁴ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op Afstand, p. 2.

¹⁷⁵ *Bruggen slaan*, Regeerakkoord VVD-PvdA, 29-10-2012, p. 28.

¹⁷⁶ *Gokken, dat is voor mij dus geen duister gebeuren*, Interview Staatssecretaris Teeven over nieuwe kansspelwet, NRC Handelsblad, 22-05-2013 & 23-05-2013, p. 21.

toegelaten op de legale markt indien zij onder meer op een “*verantwoorde, betrouwbare en controleerbare wijze*” te werk gaan.¹⁷⁷ Daarmee wordt gezorgd voor een transparante markt die overzichtelijk is voor de speler.

De online gokspelen zullen slechts toegankelijk zijn voor meerderjarige consumenten vanaf achttien jaar.¹⁷⁸ Minderjarigen dienen te worden geweerd van deelname. Het is belangrijk dat de aanbieder op de website aangeeft dat het meespelen slechts is toegestaan voor meerderjarigen. Om deelname door minderjarigen te kunnen voorkomen, zullen consumenten worden verplicht om zich te identificeren. Als extra controle zullen bijvoorbeeld bankgegevens getoond moeten worden. Dat is tevens effectief om fraude tegen te gaan.¹⁷⁹ De gegevens dienen op een accurate wijze behandeld te worden. In ieder geval gelden de regels van de Wet bescherming persoonsgegevens, maar via lagere regelgeving kunnen nog nadere eisen gesteld worden.¹⁸⁰

Vervolgens moet de meerderjarige consument in staat worden gesteld om een juiste afweging te maken over het wel of niet deelnemen aan het kansspel. De consument moet daarnaast een duidelijk beeld krijgen van de exploitant.¹⁸¹ Dit zijn elementen van de eerder genoemde keuzevrijheid van de speler. Teneinde de consument in de gelegenheid te stellen zo'n bewuste keuze te maken, wordt er door de wetgever veel verantwoordelijkheid toebedeeld aan de kansspelaanbieder. Op de kansspelaanbieder rust een informatieplicht. De exploitant moet aan de consument inlichtingen geven over: *“de aard van de door hem aangeboden kansspelen, de aan de deelname verbonden kosten en waar de consument terecht kan voor vragen en klachten. Deze informatie moet actueel zijn en op duidelijke en begrijpelijke wijze aan de speler worden verstrekt.”*¹⁸² Zo dient de exploitant onder meer *“via zijn website informatie te verstrekken aan de consument, waarop de aanbieder zijn handelsnaam en vestigingsadres vermeldt, de wijze van de prijsbepaling, de afdracht van belastingen, de wijze van betaling door de speler, de wijze van uitbetaling door de vergunninghouder en wat het spelen bij de kansspelaanbieder inhoudt.”*¹⁸³ Ook worden kansspelaanbieders verplicht om een .nl extensie te gebruiken. Blijkens de memorie van toelichting is dat voor de consument een aanwijzing dat de site op een veilige manier te gebruiken is, de Kansspelautoriteit controleert deze immers.¹⁸⁴

De kansspelaanbieder behoort er wel alert op te zijn dat consumenten niet actief worden aangetrokken tot de kansspelen.¹⁸⁵ Daartoe is bijvoorbeeld het uitgeven van bonussen aan de consument slechts in beperkte mate toegestaan.¹⁸⁶ Dit hangt ook nauw samen met de wijze waarop exploitanten reclame mogen voeren. Net als in de huidige regelgeving is neergelegd, mag

Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 53.

¹⁷⁷ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 25.

¹⁷⁸ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 21.

¹⁷⁹ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 21.

¹⁸⁰ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 22.

¹⁸¹ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 9.

¹⁸² Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 9.

¹⁸³ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 21.

¹⁸⁴ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 21.

¹⁸⁵ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 10.

¹⁸⁶ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 22.

dit niet misleidend zijn.¹⁸⁷

Indien de consument er vervolgens toe besluit deel te nemen aan het online kansspel, moeten de wettelijke regels de speler bescherming bieden tegen de professionele kansspeexploitant. Er moeten beschermingsmaatregelen worden genomen om te voorkomen dat de consument te maken krijgt met fraude of onjuist handelen door de aanbieder.¹⁸⁸ Zo moet de consument erop kunnen vertrouwen dat er sprake is van een eerlijk spel. Om dat te kunnen garanderen, kunnen er eisen worden gesteld aan de wijze waarop het spel wordt gespeeld: *“zo kan de toevalsbepaling plaatsvinden door middel van een elektronische toevalsgenerator (...)”*.¹⁸⁹ In het verlengde daarvan ligt de plicht van de vergunninghouder tot het beschermen van de *“spelerstegoeden”* op de rekening van de consument.¹⁹⁰ Dit kan worden bewerkstelligd door gebruik van een *“stichting derdengelden.”*¹⁹¹ Tot slot dient de exploitant de door de speler behaalde winsten uit te keren.¹⁹²

§ 3.3. Kansspelverslaving voorkomen: doelstellingen en maatregelen

Het voorkomen van kansspelverslaving is ook een onderdeel van het beschermen van de consument. Daartoe zijn in de concept memorie van toelichting de volgende doelstellingen geformuleerd: *“het voorkomen dat kwetsbare groepen in de problemen komen door deelname aan kansspelen op afstand, het tijdig signaleren van problemen en matiging van het speelgedrag en indien nodig doorverwijzen naar passende zorg.”*¹⁹³

De Kansspelautoriteit zal sturend optreden bij de preventie van kansspelverslavingen. Zij zal besprekingen houden met de kansspelaanbieders enerzijds, de verslavingszorg anderzijds en de betrokken ministeries.¹⁹⁴ Vooral de kansspelaanbieders spelen een belangrijke rol in het voorkomen van verslavingen. Zo rust er een zorgplicht op hen.¹⁹⁵ Dit houdt in dat exploitanten moeten informeren, preventief te werk moeten gaan en interveniëren indien dit nodig is.¹⁹⁶

Allereerst wordt van de kansspelaanbieder verlangd de consument inlichtingen te verstrekken over de gevolgen die kunnen optreden door deelname aan het betreffende spel. Ook dient de consument aanwijzingen te krijgen hoe er op een juiste en veilige wijze kan worden deelgenomen.¹⁹⁷ Alvorens de consument kan meedoen aan het spel, zal er een zogeheten ‘spelersprofiel’ moeten worden gemaakt. Daarin bepaalt de consument zelf *“de frequentie en de duur van de deelname aan kansspelen op afstand, de maximale stortingen op de spelersrekening en het maximale tegoed op die spelersrekening.”*¹⁹⁸ De wetgever beoogt de consument hiermee

¹⁸⁷ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op Afstand, p. 22.

¹⁸⁸ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 10.

¹⁸⁹ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 22.

¹⁹⁰ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 9.

¹⁹¹ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 21.

¹⁹² Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 72.

¹⁹³ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 6.

¹⁹⁴ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 9.

¹⁹⁵ Artikel 4a Wet op de kansspelen, Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 7.

¹⁹⁶ *Wat gaat er precies veranderen als deze wetgeving van kracht is?*, FAQ's Online Kansspelen, mei 2013, Publicatie-nr. J-19127.

¹⁹⁷ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p.7, 18.

¹⁹⁸ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 18.

de vrijheid te geven om te bepalen hoe er wordt geparticipeerd. De consument is zelf verantwoordelijk voor zijn speelgedrag. Desalniettemin moet de speler er wel van op de hoogte worden gesteld hoe het speelgedrag eventueel gewijzigd kan worden en hoe terugtrekking van deelname aan het spel kan plaatsvinden.¹⁹⁹ De vergunninghouder verstrekt bovendien informatie over de mogelijkheid voor de consument om zich te laten onderzoeken op een verslaving. Daarnaast moet er worden verwezen naar hulpinstanties die bij verslaving uitkomst kunnen bieden. Dit mag de exploitant doen door simpelweg een link te plaatsen op de website.²⁰⁰

Vervolgens houdt de exploitant het speelgedrag van de consument in de gaten.²⁰¹ De exploitant kan ingrijpen indien het uitgavenpatroon van de consument zodanig is, dat aan de eigen gestelde grenzen voorbij wordt gegaan. De aanbieder moet de consument dan “*tijdelijk uitsluiten*.”²⁰² Bij overschrijding van andere grenzen uit het profiel attendeert de vergunninghouder de consument daarop en biedt hem de keuze om te stoppen of door te spelen.²⁰³ Indien er echter professionele hulp nodig blijkt te zijn, helpt de kansspelaanbieder de consument op een actieve wijze bij het vinden daarvan.²⁰⁴ Meer in het algemeen wordt er een centraal register opgesteld voor uitsluiting van deelname aan kansspelen, welke onder het beheer van de Kansspelautoriteit komt te vallen.²⁰⁵

§ 3.4. Evaluatie

Lidstaten in de Europese Unie kunnen zelfstandig invulling geven aan het kansspelbeleid. Het huidige Nederlandse verbod op het aanbieden van online kansspelen is door het Europese Hof van Justitie in de zaken *Betfair* en *Ladbrokes* toelaatbaar geacht met het oog op een optimale consumentenbescherming. Toch zijn er verscheidene keren stemmen opgegaan voor de wijziging van het beleid. Het verbod kan namelijk de beoogde optimale bescherming niet meer bieden. Het speelgedrag van consumenten kan niet worden nagegaan en er kan daarom geen bescherming worden geboden tegen de exploitanten. Nu wordt er overgegaan tot legalisatie waarbij verschillende maatregelen worden genomen ter protectie van de consument tegen kansspelverslaving en fraude.

De maatregelen in beschouwing genomen, blijkt dat de wetgever duidelijke eisen stelt waaraan de kansspelaanbieders moeten voldoen. De informatieplicht staat centraal: er zijn duidelijke regels geformuleerd over de gegevens die door de kansspelaanbieders moeten worden verstrekt. Dit zal de keuzevrijheid van de consument ten goede komen. Doordat alle exploitanten deze informatie verstrekken krijgt de consument een duidelijk beeld van de aangeboden kansspelen en de exploitanten. Op die manier kan de consument een goede afweging maken bij

¹⁹⁹ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 18.

²⁰⁰ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 18.

²⁰¹ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 19.

²⁰² Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 19.

²⁰³ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 19.

²⁰⁴ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 20.

²⁰⁵ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 8.

welke kansspelaanbieder hij wil deelnemen.

Daarnaast wordt de wijze waarop de aanbieders de Nederlandse consument mogen benaderen vastgelegd; websites dienen een .nl extensie te hebben. Hoewel dit mogelijkwijs duidelijkheid biedt voor de consument, is niet gebleken waarom websites niet een andere extensie zouden mogen gebruiken. Immers, als aanbieders aan de gestelde informatieplicht voldoen kan de consument daaruit afleiden dat er veilig kan worden deelgenomen aan het aanbod. De gebruikte extensie biedt geen extra waarborg voor het beschermen van de consument. Er moet dan wel duidelijk blijken dat de exploitant een vergunning heeft verkregen.

Voorts moet de identificatie van de spelers ertoe leiden dat minderjarigen, als zijnde een kwetsbare groep, niet kunnen deelnemen aan het online aanbod. Exploitanten behoren daar streng op controleren. Dat doen zij via gegevens die door de consument getoond moeten worden. Het spreekt voor zich dat minderjarigen niet in aanmerking komen voor deelname aan risicovolle diensten als kansspelen. In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat het online kansspel meer risico's met zich meebrengt voor de speler dan de traditionele (offline) kansspelen. De wetgever laat de minimumleeftijd voor deelname echter ongewijzigd: het blijft achttien jaar. Mijns inziens is het onduidelijk waarom de wetgever hiertoe besluit. Er zijn aantoonbaar meer risico's bij het online spel. En hoewel dan de grens van meerderjarigheid is overschreden, zijn adolescenten van achttien jaar nog jong en kwetsbaar en behoeven zij wellicht meer protectie tegen het online spel dan de wetgever nu voor ogen heeft.

Vervolgens zullen er maatregelen worden genomen om de consument te beschermen tegen de professionele exploitant. De wetgever heeft aangegeven een doelgroepenbeleid te willen invoeren voor een optimale bescherming. Het is niet duidelijk op welke wijze deze groepen van elkaar afgebakend zullen worden. Dit is wel noodzakelijk om de bescherming per groep te kunnen afstemmen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de informatie die moet worden gegeven aan consumenten. Met betrekking tot het voorkomen van kansspelverslaving dienen kansspelaanbieders te wijzen op de verslavingshulp die kan worden geboden. Opmerkelijk is dat de exploitanten door middel van een link op de website eenvoudig mogen verwijzen naar de hulpinstanties. Voor recreatieve spelers zal dat toereikend zijn. Maar zoals eerder aan de orde kwam, zijn er ook kwetsbare groepen op de kansspelmarkt aan te merken, waaronder potentiële kansspelverslaafden. De wetgever maakt voor de informatieplicht geen onderscheid in de verschillende groepen, terwijl dit wel wenselijk is. De informatie die moeten worden verstrekt op de websites is wellicht te summier voor potentiële kansspelverslaafden. Zij behoeven extra bescherming en hebben er baat bij om op een duidelijke manier geïnformeerd te worden over de beschikbare hulp. Doordat deze groep de gevaren niet kan overzien, is het van belang dat zij op een actieve wijze wordt geattendeerd op de ondersteuning die kan worden geboden.

Bovendien valt op te merken dat de wetgever de consumenten zelf grenzen laat stellen met betrekking tot het speelgedrag. Ik vraag mij af of dit effectief is. Potentiële kansspelverslaafden kunnen voor zichzelf ruime grenzen stellen die mogelijk niet snel overschreden worden. Zou de wetgever van tevoren limieten stellen voor de spelers, dan geldt er een standaard maatstaf en kan

er op een effectieve wijze handhavend worden opgetreden. Ik vraag me namelijk af of het ‘attenderen op het overschrijden van termijnen’ voldoende is voor een risicovolle groep als potentiële kansspelverslaafden.

Anderzijds is de zorgplicht van de exploitanten wel zodanig dat zij in sommige gevallen dienen over te gaan tot ‘onvrijwillige uitsluiting’ van de consumenten.²⁰⁶ Dit strookt naar mijn mening niet met ‘eigen verantwoordelijkheid’ voor het speelgedrag dat de wetgever van de consument verlangt,²⁰⁷ aangezien een deel van de verantwoordelijkheid van de consument nu bij de exploitant wordt gelegd. Bovendien wordt de keuzevrijheid van de consument een halt toe geroepen, deze kan immers niet zelf meer besluiten of hij wenst deel te nemen aan de legale online kansspelen. Nu uitsluiting voor minimaal zes maanden zal zijn,²⁰⁸ is dit een ingrijpende maatregel te noemen. Wel kan de consument juridisch opkomen tegen deze beslissing.²⁰⁹ Ongetwijfeld zal deze vorm van uitsluiting slechts in uitzonderlijke gevallen gebeuren en is dit noodzakelijk ter bescherming, maar de kans bestaat dat de consument dan zal terugvallen op het wél toegankelijke illegale aanbod.

De andere maatregelen die worden genomen om de consument te beschermen tegen de professionele exploitant, moeten veelal in lagere regelgeving worden uitgewerkt. Uit de memorie van toelichting blijkt wel dat de wetgever rekening houdt met alle facetten die aan kansspelen verbonden zijn, van gegevensbescherming tot het tegengaan van fraude. Het handelen van de exploitanten zal streng worden gecontroleerd door de Kansspelautoriteit. Blijkt de aanbieder niet te voldoen aan de gestelde regels, dan kan de toezichthouder daartegen optreden. De instantie krijgt onder de nieuwe wet meer bevoegdheden om handhavend op te treden.²¹⁰ Dit biedt voor de consument extra waarborgen dat er op een veilige manier kan worden deelgenomen aan het legale online kansspelaanbod.

²⁰⁶ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 8.

²⁰⁷ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 6

²⁰⁸ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 28.

²⁰⁹ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 29.

²¹⁰ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 31, 32.

Hoofdstuk 4: Invloed uit Europa en rechtsvergelijkende perspectieven ten aanzien van online kansspelen

§ 4.1. De Europese interne markt

Er kwam reeds aan de orde dat er binnen de Europese interne markt geen specifieke regeling is op het gebied van de online kansspelen. Op Europees niveau heeft de online gokmarkt echter een aanzienlijke omvang en deze groeit bovendien ieder jaar met 15%.²¹¹ In 2008 bedroegen de totale jaarinkomsten 6,16 miljard euro²¹² en in het jaar 2011 zorgden de online gokdiensten voor een opbrengst van 9,3 miljard euro.²¹³ De verwachting is dat deze cijfers verder zullen stijgen, in 2015 wordt een bedrag aan inkomsten geschat van maar liefst 13 miljard euro. Er zijn in totaal 6,8 miljoen consumenten die in de Europese Unie deelnemen aan online kansspelen.²¹⁴ Daarom is het interessant om te onderzoeken of er toch nog enige invloed uit Europa komt met betrekking tot het kansspelbeleid.

Op de kansspelmarkt is het 'Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie' (hierna: VWEU) van toepassing. Het Europese Hof van Justitie heeft in 1994 bepaald dat loterijactiviteiten moeten worden beschouwd als economische activiteiten, die 'dienstverrichtingen' zijn in de zin van het VWEU.²¹⁵ In het *Anomar* arrest is door het Hof vastgesteld dat kansspelen en gokactiviteiten economische activiteiten in de zin van het VWEU zijn.²¹⁶ Het gaat immers om de levering van een dienst tegen een beloning en de kans op het verkrijgen van winsten.²¹⁷ In het arrest *Gambelli* kwam het Europese Hof van Justitie vervolgens tot de conclusie dat grensoverschrijdende gokactiviteiten die via internet worden aangeboden, eveneens onder de vrijheid van dienstverlening worden gerekend.²¹⁸ Het aanbieden van kansspelen (via internet) is aldus het verlenen van een 'dienst' conform artikel 56 VWEU (oud art. 49 EG Verdrag). De vrijheid van dienstverlening die dit artikel met zich meebrengt, strekt zich ook uit over de ontvangers, en dus de consumenten die gebruik willen maken van het kansspelaanbod.²¹⁹

Volgens artikel 56 VWEU is het verboden om het vrij verrichten van diensten binnen de Unie te beperken.²²⁰ Op dit verbod bestaan uitzonderingen, welke zijn opgenomen in de artikelen

²¹¹ European Commission, The EU Single Market, Gambling.
http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/index_en.htm

²¹² Europese Commissie, *Groenboek online gokken op de interne markt*, Brussel 24-03-2011, COM(2011) 128 definitief, SEC(2011) 321 definitief, p. 3.

²¹³ European Commission, The EU Single Market, Gambling.
http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/index_en.htm

²¹⁴ European Commission, The EU Single Market, Gambling.
http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/index_en.htm

²¹⁵ Hof van Justitie van de Europese Unie, 24 maart 1994, zaak C-275/92 (*Schindler*), r.o. 24, 25.

²¹⁶ Hof van Justitie van de Europese Unie, 11 september 2003, zaak C-6/01 (*Anomar*), r.o. 47.

²¹⁷ Hof van Justitie van de Europese Unie, 11 september 2003, zaak C-6/01 (*Anomar*), r.o. 47.

Van der Beek, De Koning, *De goksaga: nieuwe grenzen aan de beperkingen van gokken over grenzen*, NtEr juni 2004, p. 138.

²¹⁸ Hof van Justitie van de Europese Unie, 6 november 2003, zaak C-243/01 (*Gambelli*), r.o. 54.

²¹⁹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 6 november 2003, zaak C-243/01 (*Gambelli*), r.o. 55.

²²⁰ Artikel 56 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

51 en 52 VWEU, of zijn ontwikkeld in de rechtspraak van het Hof.²²¹ Het Hof heeft bepaald dat de Lidstaten beschikken over een beoordelingsmarge om beperkingen aan te brengen op grond van dwingende redenen van algemeen belang.²²² De Europese Commissie heeft in navolging van het Hof benadrukt dat *“dergelijke beperkingen zonder discriminatie dienen te worden toegepast, met andere woorden ze moeten geschikt zijn om het daarmee nagestreefde doel te verwezenlijken, en mogen niet verder gaan dan hetgeen noodzakelijk is om dit doel te bereiken.”*²²³ Dit zijn ook wel de elementen van de *'Rule of Reason'*, die geformuleerd zijn in eerdere rechtspraak van het Hof.²²⁴ De beperkingen moeten voorts op *“samenhangende en stelselmatige wijzen”* plaatsvinden.²²⁵ Dit dient op een expliciete wijze te geschieden.²²⁶ Het feit dat Lidstaten op verschillende manieren het beschermingsbeleid vaststellen en uitvoeren, heeft geen gevolgen voor het beoordelen van de noodzaak en de evenredigheid hiervan.²²⁷

Indien een lidstaat een dwingende reden van algemeen belang aanvoert als grond voor beperkingen, dan moeten deze beperkingen aldus leiden tot een wezenlijke afname van de kansspelgelegenheden.²²⁸ De gekozen doelstellingen van de Lidstaten worden onderworpen aan de zogeheten *“hypocrisietoets”*.²²⁹ De beperkingsmaatregelen die worden ingezet moeten de doelstellingen kunnen verwezenlijken.

Consumentenbescherming wordt gerekend tot één van de doelstellingen van algemeen belang die een rechtvaardigingsgrond voor het beperken van het dienstenverkeer kan opleveren.²³⁰ Daarnaast worden fraudebestrijding, het voorkomen van maatschappelijke problemen en het tegengaan van geldverkwisting door het gokken beschouwd als dwingende redenen van algemeen belang.²³¹

De beoordelingsvrijheid voor EU-Lidstaten om de consument te beschermen wordt gerechtvaardigd door de *“bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard, alsmede de moreel en financieel schadelijke gevolgen voor het individu en de samenleving van kansspelen en weddenschappen”*.²³² Tussen de afzonderlijke Lidstaten bestaan immers grote discrepanties ten

²²¹ Europese Commissie, *Groenboek online gokken op de interne markt*, Brussel 24-03-2011, COM(2011) 128 definitief, SEC(2011) 321 definitief, p. 11.

²²² Hof van Justitie van de Europese Unie, 6 november 2003, zaak C-243/01 (*Gambelli*), r.o. 60, 63. Europese Commissie, *Groenboek online gokken op de interne markt*, Brussel 24-03-2011, COM(2011) 128 definitief, SEC(2011) 321 definitief, p. 7.

²²³ Hof van Justitie van de Europese Unie, 6 november 2003, zaak C-243/01 (*Gambelli*), r.o. 65. Europese Commissie, *Groenboek online gokken op de interne markt*, Brussel 24-03-2011, COM(2011) 128 definitief, SEC(2011) 321 definitief, p. 12.

²²⁴ Hoekx, *Kansspelen in Europa: Placanica – De rechtspraak van het Hof van Justitie en het verlossende woord dat nooit zal komen*, Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken mei 2007, p. 149.

²²⁵ Hof van Justitie van de Europese Unie, 6 november 2003, zaak C-243/01 (*Gambelli*), r.o. 67.

²²⁶ De Koning, *De Goksaga duurt voort!*, NtEr, april 2006, p. 71.

²²⁷ Hof van Justitie van de Europese Unie, 8 september 2009, zaak C-42/07 (*Liga Portuguesa*), r.o. 58, 59. Hof van Justitie van de Europese Unie, 6 maart 2007, gevoegde zaken C-338/04, C-359/04 en C-360/04 (*Placanica*), r.o. 48.

²²⁸ De Koning, *De Goksaga duurt voort!*, NtEr, april 2006, p. 70.

²²⁹ Van der Beek, De Koning, *De goksaga: nieuwe grenzen aan de beperkingen van gokken over grenzen*, NTER juni 2004, p. 140.

²³⁰ Europese Commissie, *Groenboek online gokken op de interne markt*, Brussel 24-03-2011, COM(2011) 128 definitief, SEC(2011) 321 definitief, p. 20.

²³¹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 6 november 2003, zaak C-243/01 (*Gambelli*), r.o. 67.

²³² Hof van Justitie van de Europese Unie, 6 november 2003, zaak C-243/01 (*Gambelli*), r.o. 63. Hof van Justitie van de Europese Unie, 6 maart 2007, gevoegde zaken C-338/04, C-359/04 en C-360/04 (*Placanica*), r.o. 47.

aanzien van de visie op kansspelen.²³³ Het Hof heeft dan ook bepaald dat de Lidstaten onderling geen overeenstemming hoeven te bereiken over de manier waarop de bescherming tot uiting komt in de regelgeving. Lidstaten mogen andere opvattingen hebben.²³⁴ Het beginsel van 'wederzijdse erkenning' gaat in geval van internetkansspelen niet op.²³⁵

De Lidstaten vullen op verschillende wijzen het kansspelbeleid in. Het is mogelijk dat een Lidstaat wegens een zeer hoog beschermingsniveau kiest voor een systeem van een monopolie of een beperkt aantal vergunninghouders.²³⁶ Inmiddels hebben verscheidene Europese landen regelgeving vastgesteld voor online kansspelen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Italië, Frankrijk, Duitsland, Spanje, Denemarken en België.²³⁷ In de paragrafen 4.3. en 4.4. zullen het Engelse en het Belgische systeem worden toegelicht. Het kansspelbeleid dat deze landen hanteren is zeer verschillend van aard en hun visie op consumentenbescherming loopt uiteen. Binnen de Europese Unie liep Engeland voorop bij het legaliseren van online kansspelen en het Britse kansspelbeleid is als liberaal aan te merken. In België is in tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk gekozen voor een *“gecontroleerd expansiebeleid.”*²³⁸

§ 4.2. Invloeden van het Europees Parlement en de Europese Commissie

Ondanks de beoordelingsvrijheid van de Lidstaten op het gebied van consumentenbescherming, wordt er op Europees niveau door de Europese Commissie en het Europees Parlement wel enigszins richting gegeven ten aanzien van het beschermingsbeleid. Het Europees Parlement heeft inmiddels een drietal resoluties opgesteld over online gokken op de interne markt, waarvan de meest recente in september 2013 is aangenomen.²³⁹ Deze resolutie is mede tot stand gekomen naar aanleiding van een mededeling van de Europese Commissie uit 2012.²⁴⁰

Het Europese Parlement benadrukt in de resolutie²⁴¹ dat het beschermen van de consument hoog op de agenda staat binnen de Europese Unie. Dit vloeit direct voort uit artikel 169 VWEU. Protectie zou dan ook het uitgangspunt moeten zijn in de kansspelwetgeving van de Lidstaten, mede omdat online kansspelen worden gekenmerkt door vele risico's.²⁴² In ieder geval wenst het Europese Parlement dat door de Lidstaten een *“hoge mate van*

²³³ Hof van Justitie van de Europese Unie, 8 september 2009, zaak C-42/07 (*Liga Portuguesa*), r.o. 57.

²³⁴ Hof van Justitie van de Europese Unie, 8 september 2010, gevoegde zaken C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 en C-410/07 (*Markus Stoß*), r.o. 80.

²³⁵ Adriaanse, Barkhuysen, Van den Bogaert, *Nederlandse kansspelregulering aan de Europese maat - De zaken Ladbrokes en Sporting Exchange (Betfair) over internetaanbod en kansspelmonopolies in perspectief: les jeux sont faits?*, NJB 2010/1529.

²³⁶ Hof van Justitie van de Europese Unie, 8 september 2010, gevoegde zaken C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 en C-410/07 (*Markus Stoß*), r.o. 107.

²³⁷ Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand, p. 4.

²³⁸ Hoekx, *Kansspelen in België*, 2009, p. 42.

²³⁹ Resolutie van het Europees Parlement van 10 juli 2013 over onlinegokken op de interne markt 2012/2322(INI).

²⁴⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, De Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Een breed Europees kader voor online gokken, COM(2012)596 final, Straatsburg 23-10-2012, SWD(2012)345 final.

²⁴¹ Resolutie van het Europees Parlement van 10 juli 2013 over onlinegokken op de interne markt 2012/2322(INI).

²⁴² Resolutie EP van 10 juli 2013 over onlinegokken op de interne markt 2012/2322(INI), overweging D.

consumentenbescherming wordt gegarandeerd".²⁴³ Door de huidige financiële crisis is er een toename van het aantal spelers op de kansspelmarkt.²⁴⁴ Door een goed gereguleerd legaal kansspelaanbod en toezichhoudende instituties kunnen de risico's verkleind worden.²⁴⁵

De Europese Commissie benadrukt in haar mededeling dat mede door het grensoverschrijdende aanbod en de grote vraag naar online kansspelen, *"implementatie van publieke beleidsdoelstellingen"* lastig is.²⁴⁶ De Commissie geeft aan dat consumentenbescherming voor alle Lidstaten een rol speelt bij het bepalen van het kansspelbeleid en meent dat binnen de EU de volgende punten moeten worden aangegrepen om consumenten te beschermen, door: *"1) consumenten weg te houden van het niet-gereguleerde en potentieel schadelijke aanbod, 2) minderjarigen te beschermen door gokfaciliteiten ontoegankelijk te maken, 3) andere kwetsbare groepen te beschermen en 4) de ontwikkeling van gok gerelateerde stoornissen te voorkomen."*²⁴⁷

Er moet worden gezorgd voor een attractief aanbod, om te voorkomen dat consumenten toch op het illegale aanbod zullen terugvallen.²⁴⁸ De Commissie denkt dat deze doelen kunnen worden bewerkstelligd als Lidstaten en kansspelaanbieders actie ondernemen op de volgende punten: *"gegevens van de toezichhoudende instantie op de websites van exploitanten, (...) een doeltreffende en doelmatige spelersregistratie, leeftijdsverificatie en identiteitscontrole, (...) toetsingen aan de werkelijkheid (accountactiviteit, waarschuwingssignalen, koppelingen naar hulplijnen), het niet mogen verstrekken van krediet, de bescherming van spelersgeld, mogelijkheden tot zelfbeperking (tijd-/geldlimiet, uitsluiting) en klantenondersteuning en een efficiënte klachtenafhandeling."*²⁴⁹ Kansspelaanbieders dienen voorts op hun website aan te geven dat deelname alleen is toegestaan bij meerderjarigheid.²⁵⁰ De Commissie roept de Lidstaten op om in het algemeen voorlichtingen te geven en informatie te verstrekken aan burgers. Voorlichting geven aan ouders van minderjarigen over de risico's van online kansspelen is ook belangrijk.²⁵¹ Ter bescherming van de jeugd roept de Commissie de Lidstaten op om de online *"veiligheidssystemen"* te verbeteren.²⁵²

Tot slot is overleg geboden tussen de betrokken instellingen die verschillende belangen behartigen.²⁵³ Een deskundigengroep voor gokdiensten brengt de werkwijze van de afzonderlijke Lidstaten in kaart en pleegt overleg met zowel de exploitanten als de instanties die de belangen van de spelers behartigen.²⁵⁴ Op die manier zal onder andere de consumentenbescherming steeds verbeterd kunnen worden.²⁵⁵

²⁴³ Resolutie EP van 10 juli 2013 over onlinegokken op de interne markt 2012/2322(INI), punt 6.

²⁴⁴ Resolutie EP van 10 juli 2013 over onlinegokken op de interne markt 2012/2322(INI), punt 4.

²⁴⁵ Resolutie EP van 10 juli 2013 over onlinegokken op de interne markt 2012/2322(INI), punt 1.

²⁴⁶ Mededeling van de Commissie COM(2012)596 final, p. 3.

²⁴⁷ Mededeling van de Commissie COM(2012)596 final, p. 10, 11.

²⁴⁸ Mededeling van de Commissie COM(2012)596 final, p. 5.

²⁴⁹ Mededeling van de Commissie COM(2012)596 final, p. 11.

²⁵⁰ Mededeling van de Commissie COM(2012)596 final, p. 12.

²⁵¹ Mededeling van de Commissie COM(2012)596 final, p. 12.

²⁵² Mededeling van de Commissie COM(2012)596 final, p. 14.

²⁵³ Mededeling van de Commissie COM(2012)596 final, p. 14.

²⁵⁴ Resolutie EP van 10 juli 2013 over onlinegokken op de interne markt (2012/2322(INI)), punt 34-42

²⁵⁵ Antwoord van de heer Barnier namens de Commissie op de Parlementaire Vragen betreffende recente inbreukprocedures m.b.t. kansspelen (E-000389/2014), 5 maart 2014.

§ 4.3. België

In deze paragraaf zal kort het Belgische kansspelbeleid worden toegelicht. Vanaf 1999 werden kansspelen in België gereguleerd door de 'Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers'.²⁵⁶ Tot voor kort voorzag deze wetgeving er niet in om vergunningen te verlenen voor het aanbieden van online kansspelen. In 2002 trad een nieuwe wet in werking die deze situatie veranderde. Voor het aanbieden van kansspelen via 'informatiemaatschappij-instrumenten' werd een monopoliepositie toegekend aan de Nationale Loterij.²⁵⁷ Het betrof hier, net als in het Europese recht onder de Notificatierichtlijn, *“elke dienst die gewoonlijk tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van een afnemer van diensten verricht wordt”*.²⁵⁸ De eerste stap richting legalisatie van online kansspelen was hiermee gemaakt. Er werd echter nog geen vergunningensysteem ingevoerd. Via een monopoliepositie die voorbehouden was aan de Nationale Loterij zou namelijk een goede controle kunnen plaatsvinden. Bovendien zou er niet getwijfeld hoeven worden aan de bescherming van de consument onder dit systeem.²⁵⁹ Critici stelden dat een vergunningstelsel even effectief zou kunnen zijn als de monopolie die voor de Nationale Loterij werd geïntroduceerd, de monopolie zou zelfs als *“disproportioneel”* kunnen worden beschouwd.²⁶⁰

Als gevolg van de enorme toename van het online kansspelaanbod en de eenvoudige toegankelijkheid hiertoe via moderne communicatiemiddelen, zag de Belgische wetgever zich genoodzaakt het wettelijk systeem aan te passen.²⁶¹ Met ingang van januari 2011 trad nieuwe wetgeving in werking.²⁶² De definitie van 'informatiemaatschappij-instrumenten' sluit sindsdien niet langer aan bij de Notificatierichtlijn, deze luidt nu: *“elektronische apparatuur voor de verwerking, met inbegrip van digitale compressie, en de opslag van gegevens, die geheel via draden, radio, optische middelen of andere elektromagnetische middelen worden verzonden, doorgeleid en ontvangen”*.²⁶³ Het is een ruime formulering, waardoor de wetgeving in haar bereik niet beperkt wordt door het soort medium waarmee kansspelen worden aangeboden. Kansspelen die via internet worden aangeboden vallen in ieder geval onder deze definitie.

Een vergunning voor het exploiteren van online kansspelen kan worden verleend indien een aanbieder reeds een vergunning bezit.²⁶⁴ Er kan alleen een dergelijke vergunning worden

²⁵⁶ BS 30 december 1999.

²⁵⁷ Wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij, BS 4 mei 2002, ter vervanging van de Wet van 22 juli 1991 betreffende de Nationale Loterij, BS 31 juli 1991.

²⁵⁸ Artikel 1, Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, PbEG 21 juli 1998.

²⁵⁹ Hoekx, *Kansspelen in Europa: Placanica*, TvC 2007-5, p. 153.

²⁶⁰ De Preter, Dumortier, *De hervorming van de Belgische Nationale Loterij: Gevolgen voor 'Online' Gokken*, Computerrecht 2002, p. 216.

²⁶¹ Memorie van Toelichting, Vergaderjaar 2008-2009, Doc52 1992/001, p. 9.

²⁶² Wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen, BS 1 februari 2010.

²⁶³ Artikel 2, 10°, Wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen, BS 1 februari 2010.

²⁶⁴ Artikel 43/8, §1, Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de

uitgegeven voor *“de uitbating van spelen van dezelfde aard als deze die in de reële wereld aangeboden worden.”*²⁶⁵ Indien een casino bijvoorbeeld reeds een vergunning heeft verkregen, kan deze een ‘aanvullende vergunning’ krijgen, waarmee de exploitant de bevoegdheid krijgt om ook online casinospelen aan te bieden. Aanbieders die geen vergunning verkrijgen zullen worden geweerd door internetproviders.²⁶⁶ In de literatuur is wel betoogd dat een dergelijke eis aan de locatie van de kansspelaanbieder in België, in strijd zou kunnen zijn met het vrije dienstenverkeer binnen de EU.²⁶⁷ Voor deze regel is echter gekozen om een optimale controle te kunnen uitoefenen.²⁶⁸ Om daar nog een extra dimensie aan te geven heeft de Belgische wetgever bepaald dat *“de servers waarop de gegevens en de website-inrichting worden beheerd, zich bevinden in een permanente inrichting op het Belgisch grondgebied.”*²⁶⁹

België maakt, net als Nederland, gebruik van kanalisering om de beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Consumentenbescherming is één van deze doelstellingen.²⁷⁰ Ter bescherming van de spelers zijn de maatregelen die daartoe worden genomen, opgenomen in een apart hoofdstuk in de wet.²⁷¹ Ten eerste kent België een verschil in leeftijdsgrenzen voor de deelname aan de verschillende soorten (online) kansspelen. Vanaf achttien jaar is het toegestaan om online weddenschappen te spelen, de leeftijdsgrens voor andere kansspelen is echter vastgesteld op eenentwintig jaar.²⁷² Deze discrepantie wordt gerechtvaardigd door het verschil in verslavingsrisico, waarbij weddenschappen minder verslavend zijn dan andere online kansspelen omdat daarbij een langere tijdseenheid zit tussen het spel en het resultaat.²⁷³ De bescherming van de consument strekt zich ook uit over het maximale te verliezen bedrag. Exploitanten die spelen aanbieden waarbij de consument meer dan €12,50 per uur kan verliezen zijn niet toegestaan.²⁷⁴ Voorts geldt er een registratieplicht voor iedere speler. Mensen met bepaalde beroepen (o.a. notarissen, medewerkers van de politie), mensen met schulden of een gokverslaving worden van deelname uitgesloten.²⁷⁵ België loopt voorop met betrekking tot dit systeem van

bescherming van de spelers (deze naam van de wet is na de wetswijziging gehandhaafd). De vergunningverlening is onderverdeeld in 9 categorieën. Indien een aanbieder een vergunning heeft voor klasse A, B of F1 kan er een aanvullende vergunning worden verleend voor online kansspelen.

²⁶⁵ Artikel 43/8, §1, Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

²⁶⁶ Wetsontwerp, Vergaderjaar 2008-2009, 14 juli 2009, Doc. 52 1992/006, p. 7.

²⁶⁷ Hoekx, *De wet op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de speler - een commentaar op de wijziging van de Kansspelwet*, Rechtskundig Weekblad, 2009-10, nr. 32, 10 april 2010, p. 1337.

²⁶⁸ Hoekx, *De wet op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de speler - een commentaar op de wijziging van de Kansspelwet*, Rechtskundig Weekblad, 2009-10, nr. 32, 10 april 2010, p. 1338.

²⁶⁹ Artikel 43/8, §2, 3°, Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers,
Wetsontwerp, Vergaderjaar 2008-2009, 14 juli 2009, Doc. 52 1992/006, p. 5.
Hoekx, *Kansspelen in België*, 2009, p. 16, 17.

²⁷¹ Hoofdstuk VI – Maatregelen ter bescherming van spelers en gokkers. Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

²⁷² Artikel 54, §1, Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

²⁷³ Memorie van Toelichting, Vergaderjaar 2008-2009, Doc. 52 1992/001, p. 44.

²⁷⁴ Memorie van Toelichting, Vergaderjaar 2008-2009, Doc. 52 1992/001, p. 44.

²⁷⁵ Artikel 54, §3, Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

spelersuitsluiting.²⁷⁶ Bovendien kunnen zowel de speler zelf als belanghebbenden bij de Kansspelcommissie verzoeken tot een toegangsverbod van de speler.²⁷⁷ Tot deze belanghebbenden worden niet alleen familieleden gerekend, ook hulpverleners en derden kunnen een verzoek indienen.²⁷⁸ De kring van belanghebbenden wordt daarmee ruim getrokken.²⁷⁹ Dit kan ertoe leiden dat de speler wordt opgenomen in het EPIS²⁸⁰, zodat hij niet kan deelnemen aan kansspelen.

Drieënhalf jaar na de legalisering van de online kansspelen blijkt dat er een overschot is van het aanbod van kansspelen, zowel online als offline. De Belgische Kansspelcommissie pleit dan ook voor een vermindering hiervan.²⁸¹ Bovendien blijkt dat er online veel wordt gegokt door de Belgen. In de eerste vijf maanden van 2014 hebben al 600.997 consumenten deelgenomen aan online kansspelen. De exploitanten maken meer dan 150 miljoen euro omzet per jaar.²⁸²

In België is de Kansspelcommissie belast met het beschermen van de consument, het toezicht en de handhaving van het kansspelbeleid.²⁸³ De Belgische Kansspelwet is te kwalificeren een strafwet.²⁸⁴ Dit verschilt van de Nederlandse wetgeving. De Nederlandse Kansspelautoriteit legt voornamelijk bestuursrechtelijke sancties op, slechts in exceptionele gevallen wordt er strafrechtelijk opgetreden door het Openbaar Ministerie.²⁸⁵ In België dienen consumenten er alert op te zijn dat ze slechts deelnemen aan vergunde kansspelen. Het is verboden om te spelen via niet-vergunde kansspelsites.²⁸⁶ Indien een speler online gokt bij een illegale aanbieder, kan de consequentie zijn dat die speler een boete opgelegd krijgt ter hoogte van €25.000,-.²⁸⁷

§ 4.4. Engeland

In het Verenigd Koninkrijk wordt de kansspelmarkt beheerst door de Gambling Act 2005, welke op 1 september 2007 in werking is getreden.²⁸⁸ Het toepassingsbereik van deze wet strekt zich geografisch gezien uit over het Engeland, Wales en Schotland, maar is niet van toepassing op

²⁷⁶ Hoekx, *De wet op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de speler - een commentaar op de wijziging van de Kansspelwet*, Rechtskundig Weekblad, 2009-10, nr. 32, 10 april 2010, p. 1339.

²⁷⁷ Artikel 54, §3, punt 4, Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

²⁷⁸ Memorie van Toelichting, Vergaderjaar 2008-2009, Doc52 1992/001, p. 45.

²⁷⁹ Hoekx, *De wet op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de speler - een commentaar op de wijziging van de Kansspelwet*, Rechtskundig Weekblad, 2009-10, nr. 32, 10 april 2010, p. 1340.

²⁸⁰ EPIS is het Excluded Persons Information System.

http://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/protection/forbid/

²⁸¹ *Het loopt de spuitgaten uit met het aantal gokspelen in België*, De Tijd, 27-05-2014.

²⁸² *Belgen gokken massaal op internet*, De Morgen, 30-05-2014.

²⁸³ http://justitie.belgium.be/nl/overheidsdienst_justitie/organisatie/onafhankelijke_diensten_en_commissies/kansspelcommissie/

²⁸⁴ http://justitie.belgium.be/nl/overheidsdienst_justitie/organisatie/onafhankelijke_diensten_en_commissies/kansspelcommissie/

²⁸⁵ <http://www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen-0/kansspelen-internet/aanpak-online/>

²⁸⁶ Artikel 4, §2, Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

²⁸⁷ *Online gokken kan voortaan ook legaal*, De Morgen, 08-02-2012.

²⁸⁸ Gambling Act 2005, te raadplegen via <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents>

Noord-Ierland. Materieel gezien vallen alle kansspelen onder de Gambling Act, met uitzondering van de National Lottery.²⁸⁹ De loterij viel onder de verantwoordelijkheid van de National Lottery Commission.²⁹⁰ Sinds oktober 2013 heeft de Gambling Commission echter de taken overgenomen.²⁹¹ De Gambling Commission is aangewezen als toezichthouder en vergunningverlener.²⁹²

De voorgangers van de huidige wet waren 'The Betting, Gaming and Lotteries Act 1963, 'The Gaming Act 1968' en 'The Lotteries and Amusements Act 1976'.²⁹³ Kansspelen die via moderne communicatiemiddelen worden aangeboden, waaronder internet, waren daarin nog niet gereguleerd. De toenmalige Gaming Act vereiste dat de speler daadwerkelijk aanwezig was op de locatie waar het kansspel werd gespeeld.²⁹⁴ Met de Gaming Act 2005 kwam daar verandering in, online kansspelen werden gelegaliseerd. De Britse regering is altijd van mening geweest dat een verbod op online kansspelen niet reëel is.²⁹⁵ Bovendien zou wetgeving niet op een morele of paternalistische wijze mogen worden ingegeven.²⁹⁶

Section 4 van de Gambling Act 2005 reguleert "remote gambling". Dit omvat alle kansspelen die via internet, telefoon, televisie, radio of enig ander elektronisch of technologisch communicatiemiddel worden aangeboden.²⁹⁷ De drie speerpunten van de Gambling Act 2005 zijn: "*(a) preventing gambling from being a source of crime or disorder, being associated with crime or disorder or being used to support crime, (b) ensuring that gambling is conducted in a fair and open way, and (c) protecting children and other vulnerable persons from being harmed or exploited by gambling.*"²⁹⁸ Uit de laatste twee doelstellingen vloeit het belang van consumentenbescherming voort. Transparantie en het informeren van consumenten over o.a. de wijze waarop het spel gespeeld kan worden bij de exploitant zijn belangrijk.²⁹⁹ In tegenstelling tot de in de vorige paragraaf aangehaalde Belgische wetgeving, is er in Engeland geen verplichting voor internet providers om exploitanten zonder vergunning te weren.³⁰⁰ Met betrekking tot de bescherming van minderjarigen is in de wet zelfs een apart hoofdstuk opgenomen.³⁰¹ Minderjarigen, onder de 18 jaar, mogen in beginsel niet deelnemen aan (online) gokactiviteiten.³⁰² Kinderen zijn een gevoelige groep, zij kunnen immers de risico's van het spel niet inschatten.³⁰³

²⁸⁹ Littler, *In the Shadow of Luxembourg*, 2011, p. 119.

²⁹⁰ Littler, *The Regulation of Gambling*, 2007, p. 89.

²⁹¹ http://www.gamblingcommission.gov.uk/gh-press/news_archive/2013/gambling_commission_and_nation.aspx

²⁹² Gambling Act 2005, Part 2, Section 20

Littler, *In the Shadow of Luxembourg*, 2011, p. 122, 130.

²⁹³ http://www.rbwm.gov.uk/web/licensing_gambling_act.htm

²⁹⁴ Littler, *In the Shadow of Luxembourg*, 2011, p. 134.

²⁹⁵ A Safe Bet for Success – modernising Britain's gambling laws. The Government's response to the Gambling Review Report. The report explains the Government's objectives in taking forward gambling reform. Department for Culture, Media and Sport, p. 22, punt 4.46.

²⁹⁶ A Safe Bet for Success – modernising Britain's gambling laws. The Government's response to the Gambling Review Report. The report explains the Government's objectives in taking forward gambling reform. Department for Culture, Media and Sport, p. 22, punt 7.2.

²⁹⁷ Gambling Act 2005, Part 1, Section 4.

²⁹⁸ Gambling Act 2005, Part 1, Section 1, The Licensing objectives.

²⁹⁹ Littler, *In the Shadow of Luxembourg*, 2011, p. 146.

³⁰⁰ Adviescommissie kansspelen via internet, Legalisatie van kansspelen via internet, 2010, p. 34, 35.

³⁰¹ Gambling Act 2005, Part 4, Protection of children and young persons.

³⁰² Gambling Act 2005, Part 4, Section 48.

³⁰³ A Safe Bet for Success – modernising Britain's gambling laws. The Government's response to the Gambling Review Report. The report explains the Government's objectives in taking forward gambling reform.

Gebleken is dat deelname aan de National Lottery nog altijd populairder is dan online gokken.³⁰⁴ De Europese Commissie schreef in het Groenboek echter dat, rond 2010, de Britse markt was te kwalificeren als de markt waar het meest online werd gegokt binnen de EU.³⁰⁵ De Engelse wetgeving is dan ook “liberaal” van opzet en kent geen limiet aan het aantal te verstrekken vergunningen.³⁰⁶ Als een aanbieder die gevestigd is op het Britse grondgebied online kansspelen wil aanbieden aan Britse consumenten moet er een vergunning aangevraagd worden bij de Gambling Commission voor een van de soorten kansspelen (betting, bingo, casino games, gaming machines, gambling software of lotteries). Hieraan wordt dan de vergunning gekoppeld om dit soort spelen online te exploiteren.³⁰⁷ Opvallend aan de Britse wetgeving is echter dat kansspelaanbieders niet gebonden zijn aan vestiging op het Britse grondgebied. Op dit moment kunnen alle exploitanten buiten het Verenigd Koninkrijk zonder vergunning online kansspelen aanbieden aan Britse consumenten indien zij gevestigd zijn in de EU, op Antigua, Barbuda, Gibraltar, Tasmanië, Alderney of indien zij aangesloten zijn bij de EEA (deze staan allen op de zogeheten “white list”).³⁰⁸ Het besef ontstond dat deze aanbieders onderworpen zijn aan andere jurisdicties en daardoor mogelijk niet voldoen aan de vereisten, of andere vereisten stellen dan de Gambling Act 2005.³⁰⁹ In december 2012 werd een wetsvoorstel ingediend om de regelgeving met betrekking tot online kansspelen aan te passen, zodat de consumentenbescherming beter tot zijn recht zou komen.³¹⁰ Er werd geamendeerd dat alle buitenlandse exploitanten van de 'white list' een vergunning van de Gambling Commission nodig zouden hebben om de Britse consument via advertenties te mogen benaderen met hun online kansspelaanbod en hen te laten deelnemen aan het spel. De toenmalige Minister voor Sport en Toerisme heeft aangegeven dat daarmee een “consistente standaardbescherming” zou worden gegarandeerd. De voorzitter van de Gambling Commission voegde daaraan toe dat de handelwijze van de buitenlandse exploitanten (die het overgrote deel van de Britse gokmarkt beheersen, namelijk 85%) niet te controleren was.³¹¹

In mei van dit jaar is bekend geworden dat het wetsvoorstel is aangenomen en met ingang van september 2014 in werking zal treden.³¹² De huidige Minister voor Sport en Toerisme, betoogt dat hierdoor sprake is van een verbetering op het gebied van consumentenbescherming.³¹³ De

Department for Culture, Media and Sport, p. 22, punt 7.6.

³⁰⁴ Littler, *In the Shadow of Luxembourg*, 2011, p. 136.

³⁰⁵ Europese Commissie, *Groenboek online gokken op de interne markt*, Brussel 24-03-2011, COM(2011) 128 definitief, SEC(2011) 321 definitief, p. 8.

³⁰⁶ Adviescommissie kansspelen via internet, *Legalisatie van kansspelen via internet*, 2010, p. 35.

³⁰⁷ http://www.gamblingcommission.gov.uk/gambling_sectors/remote_eg_online_gambling/getting_a_licence_what_you_ne/do_i_need_a_licence.aspx

³⁰⁸ http://www.gamblingcommission.gov.uk/gambling_sectors/remote_eg_online_gambling/getting_a_licence_what_you_ne/do_i_need_a_licence.aspx

³⁰⁹ Littler, *In the Shadow of Luxembourg*, 2011, p. 136.

A Consultation on the Regulatory Future of Remote Gambling in Great Britain, 22 march 2010, p. 12, punt 3.1
<https://www.gov.uk/government/consultations/consultation-on-the-regulatory-future-of-remote-gambling-in-great-britain>

³¹⁰ <https://www.gov.uk/government/news/increased-protection-for-online-gamblers>, gepubliceerd op 6-12-2012

³¹¹ <https://www.gov.uk/government/news/increased-protection-for-online-gamblers> én
<https://www.gov.uk/government/news/remote-gambling-bill-receives-royal-assent>

³¹² Document van de Gambling Commission, *Implementing the Gambling (Licensing and Advertising) Act*, Frequently asked questions May 2014, punt 2.1.

³¹³ <https://www.gov.uk/government/news/remote-gambling-bill-receives-royal-assent>

Gambling Commission zal de vergunningen gaan verstrekken en zal daarmee goed zicht krijgen op alle aanbieders op de kansspelmarkt. Exploitanten worden verplicht om informatie in verschillende talen aan te bieden en consumenten moet de mogelijkheid worden geboden tot zelf-uitsluiting.³¹⁴ Critici geven echter aan dat de nieuwe wetgeving juist kan leiden tot een zwarte markt, doordat exploitanten niet bereid zullen zijn om de verplichte belastingen te betalen die inherent zijn aan het verkrijgen van een vergunning.³¹⁵

§ 4.5. Evaluatie

In dit hoofdstuk is gebleken dat Engeland en België online kansspelen reeds gelegaliseerd hebben. Deze landen hanteren ruime definities voor het 'kansspel op afstand'. Er is geen beperking op het soort communicatiemiddelen, waardoor de wetgeving een ruim bereik heeft. Dit heeft nog geen problemen opgeleverd, het blijkt in de praktijk goed te werken. Het is goed dat de Nederlandse wetgever ook een dergelijke omschrijving beoogt op te nemen in de wet.

Voorts zal het Nederlandse vergunningensysteem van gelijke aard zijn als het Belgische: er wordt in beginsel geen limiet gesteld aan het aantal te verlenen vergunningen. België is daarentegen terughoudend geweest ten aanzien van de legalisering online kansspelen. De Belgische wetgever realiseerde zich dat een verbod niet langer houdbaar was en heeft daarom vanaf 2011 een vergunningensysteem ingevoerd.

Het meest opvallende verschil met Nederland is dat de Belgische wetgever strenge regels hanteert ten aanzien van de leeftijdsgrenzen voor deelname. Gelet op het feit dat online kansspelen risicovoller zijn dan traditionele kansspelen, is daar de minimumleeftijd gesteld op eenentwintig jaar.³¹⁶ Aan de meeste offline kansspelen kan wel worden deelgenomen vanaf achttien jaar. De wetgever heeft nauwkeurig de risico's afgewogen en besloten deze (nog kwetsbare) groep adolescenten extra te beschermen. De wetgever beoogt hiermee een verantwoord kansspelaanbod te kunnen bieden, dat is afgestemd op het vermogen van de verschillende groepen consumenten. De Nederlandse wet zal deelname toestaan vanaf achttien jaar. De wetgever heeft echter niet gemotiveerd waarom alle kansspelen vanaf die leeftijd al toegankelijk zullen zijn. Ik ben van mening dat de wetgever de gekozen leeftijdsgrens moet heroverwegen. Onderzoek heeft aangetoond dat online kansspelen risicovoller zijn dan gewone kansspelen. Daarnaast is bewezen dat bepaalde soorten kansspelen (short-odds) gevaarlijker zijn dan andere. Jongeren zijn een kwetsbare groep, die juist extra wettelijke protectie behoeven. De leeftijdsgrens van achttien jaar voor de minder risicovolle kansspelen zou gehandhaafd kunnen blijven, maar om een optimale bescherming te bieden zouden online kansspelen (of in ieder geval de meest risicovolle online kansspelen) pas toegankelijk moeten zijn vanaf eenentwintig jaar. Wel

³¹⁴ Document van de Gambling Commission, Implementing the Gambling (Licensing and Advertising) Act, Frequently asked questions May 2014, punt 8.2

³¹⁵ <http://www.out-law.com/en/articles/2014/may/remote-gambling-laws-finalised-but-legal-challenge-may-yet-be-launched-by-operators/>

³¹⁶ Behalve voor online weddenschappen. Artikel 54, §1, Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

zal er nog nauwkeurig moet worden gekeken hoe deelname van minderjarigen op een effectieve wijze kan worden tegengegaan. In België is gebleken dat ook deze groep zich een weg weet te banen op de online kansspelmarkt. Er zijn Kamervragen gesteld hoe dit in Nederlandse kan worden voorkomen, dan wel gecontroleerd kan gaan worden.³¹⁷ Er is door Staatssecretaris Teeven nog geen antwoord gegeven op deze vragen.³¹⁸ Het is dan ook nog onduidelijk hoe de wetgever de deelname van minderjarigen op effectieve wijze wil voorkomen. Het is daarom nodig dat hieromtrent meer duidelijkheid wordt geschapen.

In Engeland geldt een ander systeem. Binnen de Europese Unie liep het Verenigd Koninkrijk voorop met de legalisatie van online kansspelen. Het geliberaliseerde beleid geeft tot op heden kansspelaanbieders van de “white list” de mogelijkheid om de Britse consument te benaderen, zonder dat een vergunning is vereist van de Gambling Commission. De Britten laten dit liberale uitgangspunt nu in zekere mate los. Met ingang van september van dit jaar zal de Gambling Act 2005 zodanig worden aangepast dat voor alle kansspelaanbieders een vergunningplicht wordt ingevoerd. Hiertoe is besloten omdat de consument dan beter beschermd kan worden. Op dit moment kan er namelijk geen goede controle plaatsvinden op de handelswijze van de exploitanten. Door het verlenen van vergunningen kan er wel in voldoende mate toezicht worden gehouden. Bij een onjuiste werkwijze kan er dan handhavend worden opgetreden. Er kan geconcludeerd worden dat een open systeem waarin geen vergunningen nodig zijn voor exploitanten, in de praktijk niet leidt tot een optimale consumentenbescherming.

³¹⁷ Kamerstuk, Vergaderjaar 2013-2014, Schriftelijke vragen ingediend door Mei Li Vos *Het toekomstige Nederlands kansspelbeleid en Belgische ervaringen daarmee*, 2014Z10397, 6 juni 2014.

³¹⁸ Kamerstuk, Vergaderjaar 2013-2014, Uitstelbericht Kamervragen over *Het toekomstig Nederlands kansspelbeleid en Belgische ervaringen daarmee*, 30 juni 2014.

Hoofdstuk 5: Conclusie

De Nederlandse consument die aan online kansspelen wil deelnemen kan dat niet op legale wijze doen. Het aanbieden van online gokdiensten is onder de Wet op de kansspelen immers niet toegestaan. Het wetsvoorstel Kansspelen op afstand beoogt hier verandering in te brengen. Het verbodssysteem zal vanaf 2015 waarschijnlijk worden verlaten en er zal een vergunningensysteem ingevoerd worden. De onderzoeksvraag in deze scriptie was: *Wordt de Nederlandse consument voldoende beschermd indien de online kansspelen worden gelegaliseerd?*

Voor de beantwoording van deze vraag is ten eerste relevant of het vergunningensysteem de beste waarborgen biedt om de consument te beschermen. In Europa is geen specifieke wetgeving opgesteld die de kansspelmarkt reguleert, zodat Lidstaten zelfstandig beleidskeuzes kunnen maken. Het is Lidstaten toegestaan om een verbodssysteem te handhaven ten aanzien van online kansspelen, maar er mag ook worden gekozen voor een vergunningensysteem of een volledige openstelling van de markt. Zoals zojuist aan de orde kwam, geldt momenteel in Nederland een verbod op online kansspelen. In de zaken *Ladbroke's* en *Betfair* heeft het Europese Hof het Nederlandse kansspelbeleid getoetst en geconcludeerd dat het systeem gerechtvaardigd kan worden. Het sluit echter niet langer aan bij de praktijk. Duizenden Nederlanders maken gebruik van het illegale online kansspelaanbod. Op dit moment kan het speelgedrag van deze consumenten niet worden gevolgd en kunnen zij niet worden behoed voor onbetrouwbare kansspelaanbieders. Er kan dan ook gesteld worden dat kanalisatie de wetgever ertoe dwingt om een legaal aanbod te creëren en het verbodssysteem te verlaten. Een volledige openstelling van de kansspelmarkt is echter ook niet wenselijk. In Engeland geldt een dergelijk systeem, kansspeexploitanten zijn tot op heden bevoegd om zonder vergunning de Britse kansspelmarkt te betreden en consumenten te benaderen met hun aanbod. Gebleken is echter dat de Britse consument onvoldoende wordt beschermd, waardoor Engeland vanaf september 2014 een vergunningensysteem zal invoeren. Het invoeren van een vergunningensysteem lijkt dan ook de meest effectieve beleidskeuze om de consument kunnen beschermen. Vergunninghouders kunnen immers gecontroleerd worden en er kan handhavend worden opgetreden bij overtredingen. De Nederlandse wetgever zet met de invoering van dit systeem een eerste stap in de goede richting.

Voorts heeft de Europese Commissie erop gewezen dat het beschermen van de consument in ieder geval inhoudt dat minderjarigen worden geweerd van de kansspelmarkt, protectie wordt geboden aan kwetsbare groepen, kansspelverslavingen worden voorkomen en wordt tegengaan dat spelers alsnog de illegale kansspelmarkt betreden. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat de speler de zwakkere partij is ten opzichte van de professionele kansspelaanbieder. Bovendien is het kansspel een gevaarlijk product. De consument kan niet alleen verslaafd raken, maar ook te maken krijgen met fraude door de exploitant. Het online kansspel brengt zelfs meer risico's met zich mee dan het traditionele kansspel. Dat wordt veroorzaakt door het ontbreken van fysiek contact tussen

de aanbieder en speler, het gebrek aan sociale controle en de afwezigheid van geografische barrières.

De wetgever beoogt bescherming te bieden aan kwetsbare groepen door het introduceren van een doelgroepenbeleid. Een duidelijke afbakening tussen de verschillende groepen ontbreekt echter en op sommige punten lijken de beschermingsmaatregelen voor bepaalde groepen onvoldoende te zijn. De informatieplicht vereist bijvoorbeeld dat exploitanten de consument attenderen op de verslavingshulp die kan worden geboden. Door het plaatsen van een eenvoudige link op de website kan aan deze plicht worden voldaan. Ik denk echter dat de wetgever juist al in dit stadium rekening moet houden met kwetsbare groepen, zoals potentiële kansspelverslaafden. Een dergelijke summiere aanduiding zal voor hen onvoldoende zijn, zij moeten juist actief worden gewezen op de beschikbare hulp. Daarom zal de wetgever de informatieplicht moeten verscherpen, waarbij de uiteenlopende groepen in ogenschouw worden genomen. Daarnaast heb ik mijn twijfels of het invoeren van een spelersprofiel waarbij de consument zelf limieten aan het speelgedrag kan stellen, een juiste maatregel is om kansspelverslaving te voorkomen. Potentiële kansspelverslaafden kunnen deze grens voor zichzelf ruim trekken. Als de wetgever van tevoren limieten zou vaststellen voor de spelers, dan geldt er een standaard maatstaf waarmee het speelgedrag gematigd kan worden.

Minderjarigen zullen wel op een effectieve manier worden geweerd van het online kanspelaanbod. Door identificatie en het controleren van betaalmiddelen kan de leeftijd eenvoudig worden vastgesteld. Wel ben ik van mening dat de wetgever onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de leeftijdsgrens voor deelname aan online kansspelen op achttien jaar wordt gesteld. Dit is dezelfde leeftijdsgrens als bij traditionele kansspelen, terwijl online kansspelen beduidend risicovoller zijn. Deze groep jonge consumenten moet als kwetsbaar worden aangemerkt en behoort beschermd te worden tegen dit online aanbod. De wetgever zou, net als in België, de leeftijdsgrens voor online gokspelen kunnen optrekken naar eenentwintig jaar. Althans, dit zou de wetgever in ieder geval moeten doen voor de online kansspelen met een short odd karakter.

Ondanks de zojuist genoemde kritiekpunten, kan geconcludeerd worden dat de nieuwe wet op de meeste punten een goede bescherming zal kunnen bieden. Daarnaast dragen de maatregelen, zoals de zorgplicht en informatieplicht, eraan bij dat de keuzevrijheid van de consument gewaarborgd wordt. Bovendien is een grote rol toebedeeld aan de Kansspelautoriteit, die toezicht houdt op de kansspelmarkt en handhavend kan optreden tegen de exploitanten. Dit zal leiden tot een hoger niveau van bescherming. Het antwoordt op de onderzoeksvraag luidt dan ook: ja, de consument zal voldoende worden beschermd indien de online kansspelen worden gelegaliseerd.

Literatuurlijst

Literatuur

- * Komen, Kansspelen en cadeau-acties, 1972
A. Komen en D.W.F. Verkade, *Kansspelen en cadeau-acties*, Kluwer Deventer, 1972
- * Van 't Veer, Gokken in drievoud, 1993
A. van 't Veer, H. Moerland, C. Fijnaut, *Gokken in drievoud*, Gouda Quint Arnhem, 1993
- * Van 't Veer, Spelregels, 1998
A. van 't Veer, *Spelregels*, Gouda Quint Deventer, 1998
- * Littler, The Regulation of Gambling, 2007
A. Littler, C. Fijnaut, *The Regulation of Gambling: European and National Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, 2007
- * Hoekx, Kansspelen in België, 2009
N. Hoekx, A. Verbeke, *Kansspelen in België / Les jeux de hasard en Belgique*, Larcier, 2009
- * Littler, In the Shadow of Luxembourg, 2011
A. Littler, N. Hoekx, C. Fijnaut, A. Verbeke, *In the Shadow of Luxembourg: EU and National Developments in the Regulation of Gambling*, Martinus Nijhoff Publishers, 2011
- * Hondius, Handboek Consumentenrecht, 2011
E.H. Hondius, G.J. Rijken, *Handboek Consumentenrecht - Een overzicht van de rechtspositie van de consument*, Uitgeverij Paris, 2011

Jurisprudentie

- * Hoge Raad, 21 december 1965, NJ 1966, 364, LJN AB5541
- * Hoge Raad, 25 juni 1991, NJ 1991, 808, LJN AD1447
- * Hoge Raad, 25 september 1991, NJ 1991, 334, LJN BH8073
- * Hoge Raad, 3 maart 1998, NJ 1999, 59, LJN ZD0952
- * Hoge Raad, 5 juni 2009, LJN BH2815 (*De Treek/Dexia*)
- * Rechtbank 's-Gravenhage, 2 juli 2010, LJN BN0013
- * Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 23 maart 2011, AB 2011/230, LJN BP9768, (*Betfair*)
- * Hoge Raad, 4 februari 2012, AB 2012/175, LJN BT6689, (*Ladbrokes*)
- * Rechtbank Amsterdam, 23 januari 2014, zaaknummer 13/488200-07, ECLI:NL:RBAMS:2014:255
- * Hof van Justitie van de Europese Unie, 24 maart 1994, zaak C-275/92 (*Schindler*)
- * Hof van Justitie van de Europese Unie, 26 november 1996, zaak C-313-94 (*Elli Graffione*)
- * Hof van Justitie van de Europese Unie, 16 juli 1998, zaak C-210/96 (*Gut Springenheide*)
- * Hof van Justitie van de Europese Unie, 13 januari 2000, zaak C-220/98 (*Estée Lauder*)
- * Hof van Justitie van de Europese Unie, 11 september 2003, zaak C-6/01 (*Anomar*)
- * Hof van Justitie van de Europese Unie, 6 november 2003, zaak C-243/01 (*Gambelli*)
- * Hof van Justitie van de Europese Unie, 6 maart 2007, gevoegde zaken C-338/04, C-359/04 en C-360/04 (*Placanica*)
- * Hof van Justitie van de Europese Unie, 8 september 2009, zaak C-42/07, (*Liga Portuguesa*)
- * Hof van Justitie van de Europese Unie, 3 juni 2010, zaak C-203/08, Sporting Exchange Ltd / Minister van Justitie (*Betfair*)
- * Hof van Justitie van de Europese Unie, 3 juni 2010, zaak C-258/08, (*Ladbrokes*)
- * Hof van Justitie van de Europese Unie, 8 september 2010, zaak C-46/08, (*Carmen Media Group*)
- * Hof van Justitie van de Europese Unie, 8 september 2010, gevoegde zaken C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 en C-410/07 (*Markus Stoß*)

Parlementaire stukken en berichten Rijksoverheid

- * Bijlage bij Kamerstuk Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, 24 557, nr. 68, 15 februari 2006, Gedrags- en reclamecode kansspelen
- * Kamerstuk Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, 30 362, nr. 2 Voorstel van wet
- * Kamerstuk Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, 30 362, nr. 3 Memorie van toelichting
- * Kamerstuk Tweede Kamer, Vergaderjaar 2006-2007, 30 928, nr. 3 Memorie van Toelichting
- * Handelingen Eerste Kamer, Vergaderjaar 2007-2008, 1 april 2008, nr. 25, p. 1040-1042
http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20080401/stemming_verworpen_voor_35_tegen/document3/f=/w30362h4.pdf
- * Kamerstuk Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010-2011, 24 557, nr. 124
- * Beleidsvisie kansspelen, door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie F. Teeven, 19 maart 2011, kenmerk 5686253
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/03/19/5686253-beleidsvisie-kansspelen.html>

- * Kamerstuk, Kabinetsreactie Groenboek Online gokken op de interne markt, 8 juni 2011, kenmerk 5697511
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/06/08/5697511-kabinetsreactie-groenboek-online-gokken-op-de-interne-markt.html>
 - * *Bruggen slaan*, Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>
 - * *Kansspelen online in toekomst mogelijk*, Nieuwsbericht Rijksoverheid, 22 mei 2013
<http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/venj/nieuws/2013/05/22/kansspelen-online-in-toekomst-mogelijk.html>
 - * *FAQ's Online Kansspelen, Wat gaat er precies veranderen als deze wetgeving van kracht is?*, mei 2013, Publicatie-nr. J-19127
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/05/22/faq-s-online-kansspelen.html>
 - * Kamerstuk, Vergaderjaar 2012-2013, Aangangsel 2544, Antwoord 2, 27 juni 2013
 - * Antwoorden Kamervragen over kansspelen op internet, door dhr. Teeven, kenmerk 426832, 6 september 2013
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/09/17/antwoorden-kamervragen-over-kansspelen-op-internet.html>
 - * Besluit van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de Kansspelen, 4 november 2013
[http://www.itenrecht.nl/www.delex-backoffice.nl/uploads/file/IE-Forum_nl%20RvB%20Kansspelautoriteit%206%20februari%202014,%20zaak%20OA-2012-004%20\(Onisac%20en%20Mansion%20Online%20Casino\).pdf](http://www.itenrecht.nl/www.delex-backoffice.nl/uploads/file/IE-Forum_nl%20RvB%20Kansspelautoriteit%206%20februari%202014,%20zaak%20OA-2012-004%20(Onisac%20en%20Mansion%20Online%20Casino).pdf)
 - * *Wetsvoorstel kansspelen op afstand naar de Raad van State*, Nieuwsbericht Rijksoverheid, 14 februari 2014
<http://www.rijksoverheid.nl/regering/nieuws/2014/02/14/wetsvoorstel-kansspelen-op-afstand-naar-de-raad-van-state.html>
 - * Raad van State, Vastgestelde Adviezen, week 18, 2014, sectie II, onderdeel Veiligheid en Justitie
<http://www.raadvanstate.nl/adviezen/actuele-adviezen/vastgestelde-adviezen/tekst.html?id=680>
 - * Kamerstuk, Vergaderjaar 2013-2014, Schriftelijke vragen ingediend door Mei Li Vos *Het toekomstige Nederlands kansspelbeleid en Belgische ervaringen daarmee*, 2014Z10397, 6 juni 2014
 - * Kamerstuk, Vergaderjaar 2013-2014, Uitstelbericht Kamervragen over *Het toekomstig Nederlands kansspelbeleid en Belgische ervaringen daarmee*, 30 juni 2014
 - * *Kabinet moderniseert kansspelbeleid*, Nieuwsbericht Rijksoverheid, 11 juli 2014
<http://www.rijksoverheid.nl/regering/nieuws/2014/07/11/kabinet-moderniseert-kansspelbeleid.html>
 - * Kamerstuk, Vergaderjaar 2013-2014, Wetsvoorstel Kansspelen op Afstand, 33996, nr. 2, 23 juli 2014, downloaden via: <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail.jsp?id=2014D27403>
 - * Kamerstuk, Vergaderjaar 2013-2014, Memorie van Toelichting Kansspelen op Afstand, 33996, nr. 3, 23 juli 2014, downloaden via: <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail.jsp?id=2014D27404>
- NB. Bij het schrijven van deze scriptie is nog uitgegaan van het concept wetsvoorstel en de concept memorie van toelichting, welke zijn ingediend op 22 mei 2013. Te raadplegen via:**
http://www.internetconsultatie.nl/kansspelen_op_afstand

Rapporten

- * *Het kanaliseren van de menselijke speelzucht*, Ministerie van Justitie en Rijksarchiefdienst, PIVOT-rapport nummer 130, 's-Gravenhage 2002
- * *Dossier Gokken 2006*, Vereniging voor Alcohol- en andere Drugproblemen vzw (VAD) en Centra voor Alcohol- en andere Drugproblemen (CAD), Uitgever Frieda Matthys, 2007
http://www.vad.be/media/37460/dossier_gokken_met_cover.pdf
- * *De relatie tussen deelname aan nummerloterijen en kansspelverslaving in Nederland. Eindrapport, samenvatting en conclusies*, IVO en CVO, juli 2008
- * *Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland*, Eindrapport Regioplan, juli 2009
- * *Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet*, augustus 2010
- * WODC, *Gokken in kaart 2011*
Gokken in kaart – tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC), Ministerie van Veiligheid en Justitie, IntraVal Mediad Groningen-Rotterdam, december 2011

Artikelen

- * Chr. De Preter, J. Dumortier, *De hervorming van de Belgische Nationale Loterij: Gevolgen voor 'Online' Gokken*, Computerrecht 2002
- * Tijdschrift voor Consumentenrecht, 2004-3, p. 119, Nieuws en signaleringen, Kansspelregulering
- * J.C.M. van der Beek, M. de Koning, *De goksaga: nieuwe grenzen aan de beperkingen van gokken over grenzen*, Nederlands tijdschrift voor Europees recht, juni 2004, nr. 6, p. 137 – 146
- * M. de Koning, *De Goksaga duurt voort!*, Nederlands tijdschrift voor Europees recht, april 2006, nr. 4, p. 69 - 74

- * N. Hoekx, *Kansspelen in Europa: Placanica, De rechtspraak van het Hof van Justitie en het verlossende woord dat nooit zal komen*, Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken, 2007-5, p. 148 – 155
- * N. Hoekx, *De wet op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de speler - een commentaar op de wijziging van de Kansspelwet*, Rechtskundig Weekblad, 2009-10, nr. 32, 10 april 2010
- * *Pokeren geen kansspel volgens rechtbank Den Haag*, Nederlands Juristenblad (NJB) 2010/1390, 16 juli 2010, aflevering 26, p. 1729
- * P.C. Adriaanse, T. Barkhuysen, S.C.G. van den Bogaert, *Nederlandse kansspelregulering aan de Europese maat – De zaken Ladbrokes en Sporting Exchange (Betfair) over internetaanbod en kansspelmonopolies in perspectief: les jeux sont faits?*, Nederlands Juristenblad, 3 september 2010/1529, afl. 29, p. 1900-1907
- * J.C.M. van der Beek, *Het Nederlandse hoofdstuk in de Europese goksaga*, Nederlands tijdschrift voor Europees recht, november 2010, nr. 9, p. 305 – 317
- * M. Eversteijn en N. Lina, *Een kans voor poker*, Advocatenblad, 8 april 2011, editie 5, p. 29 - 31 http://www.ejure.nl/wp-content/uploads/2011/05/een_kans_voor_poker_adv.bl_2011-2.pdf
- * V. Mak, *Scharnierpunt tussen Europees en nationaal consumentenrecht. De 'gemiddelde consument' als gemeenschappelijke standaard?*, MvV, 2011 aflevering 7/8, p. 185-190
- * M. Y. Schaub, *De invloed van de Wet OHP op dwaling*, NTBR 2011/78, 18 december 2011
- * *Online poker: kansspel?*, Ejure, 25 mei 2011 <http://www.ejure.nl/online-poker-kansspel/>
- * *Online gokken kan voortaan ook legaal*, De Morgen, 8 februari 2012 <http://www.demorgen.be/dm/nl/989/Binnenland/article/detail/1391801/2012/02/08/Online-gokken-kan-voortaan-ook-legaal.dhtml>
- * A. Dierick, *Online poker – To bet or not to bet?*, Computerrecht 2012/3, 14 februari 2012
- * M. Koppenol-Laforce, W. Wefers Bettink, A. Koburg, *Online kansspelen in Nederland: the next level*, Mediaforum 2012-9 http://www.houthoff.com/uploads/tx_hhpublications/Online_kansspelen_in_Nederland_the_next_level_Mediaforum_2012-9.pdf
- * J.C.M. van der Beek en F.A. Kroon, *De volgende fase in de goksaga: Quis custodiet ipsos custodes?*, Nederlands tijdschrift voor Europees recht, mei 2013, nr. 4, p. 115 – 122
- * H. van der Parre, B. de Vries, *Teevens online balanceer-act*, NOS, 22 mei 2013 <http://nos.nl/artikel/509513-teevens-online-balanceeract.html>
- * *Gokken, dat is voor mij dus geen duister gebeuren*, Interview met Staatssecretaris Teeven over nieuwe kansspelwet, NRC Handelsblad, 22/23 mei 2013
- * *Facebook weert kansspelreclame*, NOS, 26 mei 2013 <http://nos.nl/artikel/511098-facebook-weert-kansspelreclame.html>
- * *Online gokken gereguleerd*, Nederlands Juristenblad 2013/1381, 28 mei 2013
- * *Ook Hyves verwijdert gokreclame*, NOS, 22 juli 2013 <http://nos.nl/artikel/532364-ook-hyves-verwijdert-gokreclame.html>
- * *Eerste boete voor onlinegokbedrijf*, NOS, 8 september 2013 <http://nos.nl/artikel/549037-eerste-boete-voor-onlinegokbedrijf.html>
- * B. Keirsbilck, *Vijf jaar bestuursrechtelijke handhaving van de Nederlandse Wet oneerlijke handelspraktijken (2008-2013)*, SEW, nr. 11, november 2013, p. 473 – 491
- * *Rechtbank: pokeren geen kansspel*, NOS, 24 januari 2014 <http://nos.nl/artikel/601668-rechtbank-pokeren-geen-kansspel.html>
- * *Remote gambling laws finalised but legal challenge may yet be launched by operators*, 16 mei 2014, <http://www.out-law.com/en/articles/2014/may/remote-gambling-laws-finalised-but-legal-challenge-may-yet-be-launched-by-operators/>
- * *Het loopt de spuitgaten uit met het aantal gokspelen in België*, De Tijd, 27 mei 2014 http://www.tijd.be/nieuws/politiek_economie_belgie/Overaanbod_aan_gokspelen_in_Belgie.9506452-3136.art
- * *Belgen gokken massaal op internet*, De Morgen, 30 mei 2014 <http://www.demorgen.be/dm/nl/983/Nieuws/article/detail/1903051/2014/05/30/Belgen-gokken-massaal-op-internet.dhtml>
- * *Gokken op het WK: mag niet, maar kan toch*, NOS, 31 mei 2014 <http://nos.nl/op3/artikel/655068-gokken-op-het-wk-mag-niet-maar-kan-toch.html>
- * *Gokken op het WK: wat mag?*, Kansspelautoriteit, juni 2014 <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2014/juni/voetbalpool/>
- * *Enkeling verdiende goed aan 7-1*, NOS, 9 juli 2014 <http://nos.nl/wk2014/artikel/672843-enkeling-verdiende-goed-aan-71.html>
- * *De 'sociaal zwakkere consument' als slachtoffer van oneerlijke handelspraktijken*, Wouters & Wouters Advocaten, http://www.woutersadvocaten.nl/nl/rechtsgebieden_aansprakelijkheidsrecht_oneerlijke-handelspraktijken.htm#_ftn32

Europese wetgeving en parlementaire stukken

- * Europese Commissie, *Groenboek online gokken op de interne markt*, Brussel 24 maart 2011, COM(2011) 128 definitief, SEC(2011) 321 definitief
- * Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, De Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: *Een breed Europees kader voor online gokken*, COM(2012)596 final,

Straatsburg 23-10-2012, SWD(2012)345 final

- * Resolutie van het Europees Parlement van 10 juli 2013 over onlinespelen op de interne markt, (2012/2322(INI)), Straatsburg, 10 september 2013
- * Antwoord van de heer Barnier namens de Commissie op de Parlementaire Vragen betreffende recente inbreukprocedures m.b.t. kansspelen (E-000389/2014), 5 maart 2014

Regelgeving België

- * Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, BS 30 december 1999
- * Wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij, BS 4 mei 2002, ter vervanging van de Wet van 22 juli 1991 betreffende de Nationale Loterij, BS 31 juli 1991
- * Wetsontwerp, Vergaderjaar 2008-2009, 14 juli 2009, Doc. 52 1992/006
<http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/52/1992/52K1992006.pdf>
- * Memorie van Toelichting, Vergaderjaar 2008-2009, Doc. 52 1992/001
<http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/52/1992/52K1992001.pdf>
- * Wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen, BS 1 februari 2010
NB. De geldende wet is te raadplegen via:
http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl?language=nl&caller=list&cn=1999050777&la=n&fromtab=wet&sql=dt=%27wet%27&tri=dd+as+rank&rech=1&numero=1

Regelgeving Engeland

- * Gambling Act 2005, te raadplegen via:
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents>
http://www.rbwm.gov.uk/web/licensing_gambling_act.htm
- * *A Safe Bet for Success – modernising Britain's gambling laws. The Government's response to the Gambling Review Report. The report explains the Government's objectives in taking forward gambling reform.*
Department for Culture, Media and Sport.
http://www.hblb.org.uk/documents/92_WhitePaper_A_Safe_Bet_For_Success.pdf
- * A Consultation on the Regulatory Future of Remote Gambling in Great Britain, 22 maart 2010
<https://www.gov.uk/government/consultations/consultation-on-the-regulatory-future-of-remote-gambling-in-great-britain>
- * *Increased protection for online gamblers*, News story, 6 december 2012
<https://www.gov.uk/government/news/increased-protection-for-online-gamblers>
- * *Remote Gambling Bill receives Royal Assent*, News story, 15 mei 2014
<https://www.gov.uk/government/news/remote-gambling-bill-receives-royal-assent>
- * Document van de Gambling Commission, Implementing the Gambling (Licensing and Advertising) Act, Frequently asked questions May 2014
<http://www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/Gambling%20licensing%20advertising%20FAQs%2015%20May%202014.pdf>

Websites

- * College van toezicht op kansspelen:
<http://www.toezichtkansspelen.nl/toezicht-op-kansspelen/college-van-toezicht-op-kansspelen/>
- * Kansspelautoriteit:
<http://www.kansspelautoriteit.nl>
- * Europese Commissie:
http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/index_en.htm
- * Kansspelcommissie België:
http://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/home/
- * Justitie België:
http://justitie.belgium.be/nl/overheidsdienst_justitie/organisatie/onafhankelijke_diensten_en_commissies/kansspelcommissie/
- * Gambling Commission Engeland:
<http://www.gamblingcommission.gov.uk/>