

Wetsvoorstel Kansspelen op Afstand

Reactie Tele2

Diemen, 24 juni 2013

Tele2 is een handelsnaam van Tele2 Nederland B.V.

Postbus 22697 - 1100 DD Amsterdam ZO - T: +31 (0)20-7501000 - F: +31 (0)20 750 10 01

www.tele2.nl - www.tele2.nl/zakelijk - KvK Amsterdam 33303418

The logo for Tele2, featuring the word "TELE2" in a bold, black, sans-serif font. The "2" is significantly larger and more prominent than the other characters.

Inleiding

Deze zienswijze van Tele2 richt zich met name tegen het voorgestelde artikel 34n, dat voorziet in een bevoegdheid voor de KSA om een bindende aanwijzing te geven aan o.a. internetaanbieders om toegang tot volgens de KSA illegale informatie te blokkeren.

In de toelichting op de wet op de kansspelen wordt het volgende gesteld:

Vrijheid van meningsuiting De bindende aanwijzing aan een aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst tot het blokkeren van internetverkeer dat gebruikt wordt voor het organiseren van, deelname aan of reclame voor illegale kansspelen (artikel 34n) kan leiden tot een beperking van het door artikel 10 EVRM gewaarborgde recht op vrijheid van meningsuiting, dat mede de vrijheid omvat om inlichtingen te ontvangen of te verstrekken. De uitoefening van dit recht kan op grond van het tweede lid van artikel 10 worden beperkt indien dit bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk (proportioneel en subsidiair) is in het belang van onder meer het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, of om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen. Het voorgestelde artikel 34n voorziet in de vereiste wettelijk grondslag voor het blokkeren van internetverkeer.”

Ook stelt de toelichting

Daarnaast is het op grond van artikel 1, eerste lid, onder b, Wok verboden deelname aan illegale kansspelen te bevorderen of daartoe middelen te verschaffen bijvoorbeeld door het verlenen van internet-diensten. De mogelijkheid om dergelijke diensten te belemmeren is in bepaalde gevallen noodzakelijk om de doelstellingen van het kansspelbeleid – met name de bescherming van de rechten en de gezondheid van de speler en het voorkomen van criminaliteit en illegaliteit - te realiseren.

Ook stelt de toelichting

Het voorgestelde artikel 34n voorziet in de vereiste wettelijk grondslag voor het blokkeren van internetverkeer. Daarnaast is het op grond van artikel 1, eerste lid, onder b, Wok verboden deelname aan illegale kansspelen te bevorderen of daartoe middelen te verschaffen bijvoorbeeld door het verlenen van internet-diensten. De mogelijkheid om dergelijke diensten te belemmeren is in bepaalde gevallen noodzakelijk om de doelstellingen van het kansspelbeleid – met name de bescherming van de rechten en de gezondheid van de speler en het voorkomen criminaliteit en illegaliteit - te realiseren.

Netneutraliteit

Tele2 is een internet serviceprovider die toegang biedt tot het internet, net als partijen als Ziggo, KPN en UPC. Deze partijen leveren een zgn. access dienst; toegang tot de snelweg. Wat er over die snelweg gebeurt hebben deze partijen geen invloed op en ook geen recht om daar invloed op uit te oefenen.

De Tweede Kamer heeft in 2011 netneutraliteit verplicht in de Telecommunicatiewet; de Eerste Kamer heeft dat bekrachtigd op 8 mei 2012. Het wetsartikel regelt, kort gezegd, dat internetserviceproviders (ISP's; zoals Tele2) de toegang tot het internet niet mogen belemmeren, tenzij een uitzonderingsgrond uit datzelfde artikel van toepassing is. De wetgever heeft hiermee beoogd om het open internet te waarborgen. Eén van de vier gronden waarop een dienst geblokkeerd kan worden is “ter uitvoering van een wettelijk voorschrift of rechterlijk bevel”. Een bevel van de KSA is echter nog geen wettelijk voorschrift noch een rechterlijk bevel. Ook als dat hiaat ‘gerepareerd’ wordt is duidelijk

sprake van het oprekken van een zeer restrictief bedoelde uitzondering op het belangrijke uitgangspunt van totale netneutraliteit.

Bezwaren Tele2 tegen voorgestelde wetswijziging

Meer in zijn algemeenheid is het filteren van ongewenste buitenlandse content een technisch heilloze en maatschappelijk ongewenste weg. Naast de reeds bekende strijd van BREIN tegen de Pirate Bay dreigt er opnieuw een strijd uitgevochten te worden over de ruggen van de internet service providers. In plaats van de websites of gokbedrijven rechtstreeks aan te pakken, gaat middels dit wetvoorstel, net als in de BREIN zaak van de ISP's geëist worden dat zij de toegang van hun abonnees tot die websites gaan blokkeren. In de BREIN zaak hebben de ISP's dat geweigerd omdat het een private partij (BREIN) in staat zou stellen tot internetcensuur, omdat het niet de taak van de ISP's is om "de inhoud van vrachtauto's op de internetsnelweg" te controleren of te blokkeren en omdat niet vast staat dat via de PB auteursrechtelijke inbreuken gepleegd worden (PB verspreidt zelf geen downloads, maar wijst alleen waar het via P2P-programma's te vinden is; het up- en downloaden zelf geschiedt tussen individuele internetgebruikers).

Om dezelfde redenen hebben wij ernstige bezwaren tegen deze wetswijziging waarin de KSA een bevoegdheid krijgt ISP's te dwingen om websites te blokkeren. Die bezwaren zijn maatschappelijk, technisch, juridisch en praktisch.

- **Maatschappelijk:** Tele2 staat als beheerder van de snelweg (het internet) neutraal in mogelijke geschillen tussen de KSA en aanbieders van kansspelen. Maar door deze nieuwe wet wordt zij nu ongevraagd en ongewenst neergezet als beheerder van de slagboom. Tele2 vindt dat niet passen bij haar rol, noch bij het principe van netneutraliteit, zoals onlangs verankerd in artikel 7.4a Telecommunicatiewet. Het is niet onze taak als internetaanbieder om de inhoud van het internet te controleren of te reguleren. Voor zover het publiceren van informatie illegaal is, moet die *publicatie* worden aangepakt, bij de bron dus. Voor zover kennisname of gebruik van informatie op internet illegaal is, moeten die *kennisname of gebruik* worden bestreden. Het internetverkeer zelf dient vrij te zijn, of in elk geval niet gecontroleerd door particuliere bewakers die daartoe niet geëquipeerd of gelegitimeerd zijn. Er bestaat een even hardnekkige als maatschappelijk ongewenste neiging van wetgevers, opsporingsinstanties en anderen om de oplossing voor internetgerelateerde uitdagingen te zoeken in meer controle op internetkruispunten en gedwongen ingrijpen door de exploitanten van die kruispunten. Internetaanbieders zijn niet "een deel van het probleem" of daar "medeverantwoordelijk" voor, net zo min als wegbeheerders medeverantwoordelijk zijn voor de roofovervallen waarvan de plegers per auto wegvlugten of de NS passagiers moet controleren op voorgenomen illegale activiteiten op de plaats van bestemming.
- **Technisch (1):** het wetvoorstel en de toelichting (m.n. p. 97 e.v.) miskennen het onderscheid tussen access providers (artikel 12 E-commerce richtlijn, artikel 6:196c lid 1 BW) en hosting providers (artikel 14 E-commerce richtlijn, artikel 6:196c lid 4 BW). De toelichting spreekt van "internetserviceproviders" en "internethostproviders", maar koppelt aan hun zeer verschillende rol in het proces van het aanbieden en kennismaken van websites geen enkel gevolg als het gaat om de voorgenomen bevoegdheid. In het vervolg van de toelichting lopen de begrippen door elkaar, net als het "organiseren" van en "deelnemen" aan illegale kansspelen. Een duidelijk onderscheid dient gemaakt te worden tussen het organiseren van een kansspel via internet, waarvoor de dienstaanbieder doorgaans gebruik zal maken van een hosting provider, en het deelnemen aan een kansspel door een consument, die daarvoor geen hosting provider maar wel

Tele2 is een handelsnaam van Tele2 Nederland B.V.

Postbus 22697 - 1100 DD Amsterdam ZO - T: +31 (0)20-7501000 - F: +31 (0)20 750 10 01

www.tele2.nl - www.tele2.nl/zakelijk - KvK Amsterdam 33303418

The logo for Tele2, featuring the word "TELE2" in a bold, black, sans-serif font. The letters are closely spaced, and the "2" is slightly larger than the other digits.

een access provider nodig heeft. Anders dan de toelichting stelt, is bij het op last van de KSA staken van het gebruik (door een consument) van de diensten van een access provider, helemaal geen sprake van een wettelijke regeling van de Notice and Take Down verzoeken die nu al op vrijwillige basis worden gedaan. Access providers zijn niet onderworpen aan NTD-procedures en hebben op grond van artikel 12 E-Commerce richtlijn en artikel 54a Sr een algehele vrijwaring van aansprakelijkheid voor de inhoud van het verkeer dat zij voor hun klanten transporteren.

- **Technisch (2):** het blokkeren of filteren van een website is geen effectieve manier om toegang van Nederlandse burgers tot ongewenste content te voorkomen. Filtermaatregelen zijn eenvoudig te omzeilen met proxy-servers, VPN-netwerken en andere technieken. De vraag naar en kennis over dergelijke technieken neemt sterk toe als gevolg van de BREIN-zaken en de bredere tendens om providers sites te laten blokkeren. Wat de wetgever zich ook niet realiseert is dat het niet eenvoudig is om een website te blokkeren. Een website is niet meer dan een vertaling van een IP adres. Dat IP adres is door de aanbieder van de website binnen enkele uren te veranderen in een ander IP adres waarbij het in te toetsen adres hetzelfde blijft. (bijv. www.gokken.nl). Dat is precies het kat en muis spel waarin we nu in de Brein zaak beland zijn: BREIN stapte naar de rechter en vroeg om een gerechtelijk verbod tot blokkade van de PB-website. De rechter stemde daarmee in. PB heeft vervolgens een nieuw IP-adres aangemaakt, zodat consumenten via een omleiding alsnog de PB-website konden bezoeken. BREIN vroeg en kreeg opnieuw een vonnis tot gerechtelijke blokkade. Wie zich bedenkt, dat PB beschikt over duizenden IP-adressen die zij kunnen gebruiken, en BREIN voor elk van die adressen een apart vonnis tot blokkade moet vragen, begrijpt dat deze strijd oneindig kan doorgaan. Dit voorzien wij ook in deze nieuwe kansspelwetgeving. De handhaving door de KSA door het opleggen van blokkade verplichtingen gaat een wassen neus zijn, omdat het communicerende vaten zijn. Je drukt ergens en ergens anders komt het gewoon weer naar boven. ISP's moeten buitengewoon veel inspanningen leveren zonder enig resultaat.
- **Technisch (3):** filtering of blokkering van websites op het niveau van IP-adres of domeinnaam raakt niet alleen de specifiek illegaal geachte uiting, maar alle andere uiting die via dat IP-adres of die domeinnaam worden gedaan. Dat kan gaan om de overige inhoud van de website van de aanbieder, maar ook op vele andere websites en andere informatiediensten van diezelfde of geheel andere aanbieders. Achter één domeinnaam of IP-adres kunnen vele, soms duizenden websites schuil gaan. The Pirate Bay is in die zin een grote uitzondering, dat de exploitanten ervan beschikken over eigen IP-nummerblokken. Veruit de meeste websites zijn gehost op gedeelde servercapaciteit en maken gebruik van gedeelde IP-adressen. Blokkeringsbevelen van de KSA zullen dus doorgaans vele volkomen legitieme websites en andere informatiediensten ontoegankelijk maken. Deze ernstige schadelijke bijwerking van blokkeringsbevelen is op zichzelf reden om af te zien van de voorgenomen regeling, maar wordt in de toelichting niet eens besproken. Ook het argument (p. 98) dat een blokkeringsbevel slechts "commerciële" informatie zal treffen die verminderde bescherming onder artikel 10 EVRM geniet, miskent geheel de effecten van een blokkeringsbevel op andere informatie.
- **Juridisch:** de ineffectiviteit en schadelijke bijwerking van filteren en blokkeren maken dat een bevel daartoe per definitie een disproportionele beperking inhoudt van de door het EU Handvest beschermde vrijheid van onderneming van de provider, alsmede van de vrijheid van meningsuiting c.q. ontvangstvrijheid van de getroffen website-aanbieders en hun (potentiële) klanten. Door de buitengewoon vage en ruime bevoegdheidsomschrijving in artikel 34n is het voorgenomen voorschrift bovendien onvoldoende kenbaar en voorspelbaar om te voldoen aan de eisen van artikel 10 lid 2 EVRM en artikel 52 van het Handvest. De toezegging in de toelichting

dat de bevoegdheid “uiteraard prudent en proportioneel wordt ingezet” is ten enenmale onvoldoende om de op grond van EVRM en Handvest vereiste (rechts)zekerheid te geven.

- **Praktisch:** Tele2 wordt (net als andere ISP's) geconfronteerd met kosten waar zij niet om gevraagd heeft: elke blokkade vraagt technische filteringsmaatregelen en kost dus geld. Met duizenden beschikbare IP-adressen zullen deze kosten substantieel oplopen. Het wetsvoorstel voorziet ten onrechte niet in een adequate vergoeding voor alle medewerkingskosten. Zo'n vergoeding is wel op zijn plaats, gezien het beginsel van gelijkheid voor de publieke lasten (*égalité devant les charges publiques*). Daarbij is wederom van belang dat de gevraagde medewerking niet strekt om een probleem op te lossen dat de providers hebben veroorzaakt ('vervuiler betaalt'), maar een probleem dat onafhankelijk van de providers bestaat en waaraan zij part noch deel hebben. Zelfs als de wetgever vindt dat access providers een rol moeten spelen in de bestrijding van toegang tot onwenselijke content, dient de wet te voorzien in een adequate kostenregeling.

Conclusie

De discussie over overtredingen van de kansspelwetgeving dient te lopen tussen de KSA en de aanbieders van diensten die volgens de KSA illegaal zijn. Deze partijen zijn als enigen in een positie om de legaliteit van hun aanbod toe te lichten – en hebben de prikkel en de kennis om dat naar behoren te doen.

Ook voor zover een dienst via het internet wordt aangeboden, dient de discussie primair gevoerd te worden tussen de KSA en de exploitant van de desbetreffende website. In uitzonderlijke gevallen is denkbaar dat een rol is weggelegd voor de hosting provider op wiens servers de desbetreffende website staat – en die dus met een enkele, gerichte ingreep de publicatie van de illegale informatie kan tegengaan. Naar de overtuiging van Tele2 zou het een ernstige vergissing zijn om ook te voorzien in een verplichte rol voor access providers, vooral omdat een ingreep op dat niveau ineffectief en disproportioneel is. De bevoegdheid ex artikel 23n dient dus, voor zover van toepassing op internettussenpersonen, expliciet beperkt te worden tot hosting providers als bedoeld in artikel 14 van de E-commerce richtlijn en artikel 6:196c lid 4 BW.

In alle gevallen dient de bevoegdheid om een medewerkingsverplichting op te leggen buitengewoon nauwkeurig omschreven te worden, voor wat betreft de gevallen waarin de bevoegdheid beschikbaar is, de procedure die de KSA daarbij moet volgen en de financiële en overige gevolgen voor de betrokken informatie-aanbieders en internetaanbieders. Een bevel zou tenminste de volgende elementen moeten bevatten: (i) een nauwkeurige beschrijving van het onderwerp van de medewerkingsverplichting, (ii) een onderbouwing van de evenredigheid, noodzaak en doeltreffendheid van de medewerkingsverplichting, (iii) de tijdslimiet waarvoor de verplichting duurt; (iv) een adequate vergoeding voor alle aan de medewerking toe te rekenen kosten van degene aan wie het bevel is gericht; en (v) een vrijwaring van aansprakelijkheid voor degene aan wie het bevel is gericht.

Tele2
Roel Polmans
Manager Public Affairs

Roel.Polmans@tele2.com

Tel 06-20122195

Tele2 is een handelsnaam van Tele2 Nederland B.V.

Postbus 22697 - 1100 DD Amsterdam ZO - T: +31 (0)20-7501000 - F: +31 (0)20 750 10 01

www.tele2.nl - www.tele2.nl/zakelijk - KvK Amsterdam 33303418

The logo for Tele2, featuring the word "TELE2" in a bold, black, sans-serif font. The "2" is significantly larger and more prominent than the other characters.