



Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie  
De heer mr. F. Teeven  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Bestuur en directie

Doorkiesnr.

Kenmerk

Datum

Arnhem, 19 juli 2013

Betreft:

Reactie op voorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen en enkele andere wetten in verband met kansspelen op afstand

Geachte heer Teeven,

Op 22 mei 2013 ontvingen wij uw verzoek om te reageren op de wijziging van de Wet op de Kansspelen en enkele andere wetten, in verband met kansspelen op afstand. Bijgaand sturen we onze reactie, bestaande uit een korte film en een notitie.

Zoals reeds eerder aangegeven steunt NOC\*NSF de wens van het kabinet om online kansspelen op een goede manier te reguleren. Dit mag echter niet ten koste gaan van de bijdrage van loterijen aan de samenleving, waaronder sport. In dit kader vragen wij het kabinet om:

1. met één integraal voorstel voor wijziging van de Wet op de Kansspelen te komen, waarin zowel voorstellen voor kansspelen op afstand als voor overige kansspelen zijn opgenomen. NOC\*NSF benadrukt hierbij dat de vergunningen van loterijen reeds per 2015 aflopen;
2. maatregelen gericht op versterking van de loterijen, conform de voorstellen van de loterijen, in de wetsvoorstellen op te nemen
3. een garantie op te nemen voor de bijdrage aan sport
4. na oplevering van het onderzoek naar matchfixing met NOC\*NSF en de onderzoekers van de Universiteit van Tilburg, VU Amsterdam en Ernst & Young rond de tafel te gaan zitten, om de implicaties van het onderzoek voor kansspelwetgeving te bespreken.

Zoals ook in het stuk aangegeven, achten wij de bevindingen en aanbevelingen van het onderzoek naar matchfixing van groot belang voor een adequate invulling van wetsvoorstellen voor online kansspelen. Helaas zijn de resultaten van het onderzoek

Lotto en de Partners in Sport: Achmea \* Ernst & Young \* Nuon \* Rabobank \* Randstad \* Volkswagen



Nederlands  
Olympisch Comité  
Nederlandse  
Sport Federatie

nog niet beschikbaar. Wij verzoeken u daarom om de mogelijkheid een aanvullende reactie te geven op onze bijgevoegde bijdrage voor de consultatie, nadat de resultaten van dit onderzoek beschikbaar zijn.

Vanzelfsprekend zijn wij van harte bereid om bijgevoegde stukken nader toe te lichten.

Hoogachtend,  
NOC\*NSF

Voorzitter

Algemeen directeur

Bijlagen:  
Notitie 'We winnen veel met sport'  
Film 'Loterijen verrijken de samenleving'



# We winnen veel met sport!

*Reactie NOC\*NSF in kader van consultatie aanpassing WOK*

## **NOC\*NSF en het Goede Doelen Platform**

*NOC\*NSF maakt onderdeel uit van het Goede Doelen Platform. Wij onderschrijven de consultatiebijdrage van het Goede Doelen Platform volledig. Onderstaande reactie is een aanvulling van de sport op de reactie van het Goede Doelen Platform.*

## **Kansspelbijdragen, van levensbelang voor sport**

Sport is passie, sport is gezond, sport is verbroedering. Sport haalt het beste in mensen naar boven, zorgt voor vriendschap en respect. Als iedereen geniet van sport zorgt dat voor een kerngezond Nederland. Een fysiek, mentaal, economisch en sociaal kerngezond Nederland met alle voordelen van dien, zoals sociale cohesie, gezondheid, tolerantie en een vitale samenleving. We winnen veel met sport!

De georganiseerde sport ontving in 2011 59 miljoen en in 2012 43 miljoen uit de Lotto. Deze kansspeligelden vormen sinds 1961 de basis voor de landelijke sportinfrastructuur. Bijna 28.000 verenigingen, een miljoen vrijwilligers, 75 sportbonden en NOC\*NSF zorgen ervoor dat liefst 4 miljoen mensen, jong en oud, in meer of minder georganiseerd verband kunnen sporten.

Lottogelden worden gebruikt om onder andere de volgende taken uit te voeren:

- het organiseren van de sport (competitieorganisatie);
- professionalisering (verenigings-ondersteuning);
- veilig sportklimaat;
- opleiden van trainers, coaches en officials (vrijwilligers);
- talentherkenning;
- topsportontwikkeling (o.a. de maatschappelijke positie van topsporters met aandacht voor afvallers);
- goed sportbestuur;
- communicatie en marketing.

Een kwalitatief goede infrastructuur stelt de sport in staat om maatschappelijke meerwaarde te bieden. Deze rol wordt in de huidige netwerksamenleving, met een terugtrekkende overheid en druk op publieke gelden ook in toenemende mate van sport verwacht. Sport heeft op diverse plekken in Nederland inmiddels bewezen een duurzaam vliegwiel te zijn voor lokale buurtallianties, gericht op het verbeteren van veiligheid, volksgezondheid, onderwijs, ruimtelijke ordening en sociale cohesie. Door slimme samenwerking binnen deze allianties tussen sportverenigingen, andere sportaanbieders, onderwijs, zorg, cultuur welzijn en het bedrijfsleven





wordt het maatschappelijk rendement van publieke investeringen aantoonbaar verhoogd.

### **Kabinet omarmt het belang van sport**

Opeenvolgende kabinetten hebben het belang van sport onderstreept. Het kabinet Rutte 2 stelt in het Regeerakkoord onder andere: *“Sport brengt mensen bij elkaar en is van groot maatschappelijk belang. Kinderen verwerven belangrijke sociale vaardigheden. Voldoende en veilig sporten houdt jonge en oude mensen fitter en gezonder. We willen dat meer mensen kunnen sporten en bewegen in hun eigen omgeving.”*(pag. 24)

De sport kent twee publieke geldstromen om haar taken uit te voeren, zoals in de Kabinetsnota ‘Tijd voor sport’ (2006) is aangegeven:

*“De sport beschikt in Nederland over twee landelijke geldstromen: de inkomsten van de Lotto en het begrotingsgeld van de rijksoverheid. De rijks gelden komen voor het merendeel voor rekening van VWS. Ook andere departementen dragen bij aan het realiseren van de beleidsvoornemens uit deze nota. De substantiële bijdrage vanuit de Lotto is een eigen geldstroom van de sport waarover de sportsector zelf kan beschikken.”*

Het Kabinet heeft in de media en in beleidsbrieven meerdere keren aangegeven kansspelbijdragen voor sport te willen verhogen.

### **Grote bedreiging kansspelbijdragen aan sport**

Hoewel het kabinet aangegeven heeft de bijdrage uit kansspelen aan goede doelen belangrijk te vinden en de bijdrage aan sport te willen verhogen, zal de voorgestelde wijziging van de WOK ervoor zorgen dat deze bijdragen sterk zullen teruglopen. In dit kader verwijzen wij niet alleen naar de consultatiebijdrage van het Goede Doelen Platform, maar ook naar bijgevoegd filmpje. Zowel de georganiseerde sport als ‘sport foundations’ maken zich grote zorgen over de bijdrage die zij uit kansspelen ontvangen. Knelpunten in het wetsvoorstel die grote negatieve impact kunnen hebben op de bijdrage aan de georganiseerde sport, zijn:

- Gefaseerde aanpak. Het kabinet kiest voor een gefaseerde aanpak, waarbij eerst online kansspelen gereguleerd worden, daarna pas de overige kansspelen. Bescherming van loterijen en hun bijdrage aan de samenleving wordt hierdoor problematisch, ondanks de goede intenties van het kabinet om de bijdrage van 750 miljoen euro overeind te houden. Dit komt onder andere door de Europese eis van ‘horizontale consistentie’.
- Geen regulering, maar liberalisering. Het wetsvoorstel geeft ruim baan aan internationale commerciële gokbedrijven, die niet aan de samenleving hoeven af te dragen. Daarbij komt geen beperking op het aantal aanbieders. Volgens de memorie van toelichting (pag. 5) is dit ook uitgangspunt voor andere kansspeldeelmarkten. Deze liberalisering zal tot verdringing en kannibalisatie van de loterijen leiden, waarbij zowel de bijdrage aan goede doelen als aan de overheid af zal nemen.



- Financiering van marktentree van internationale online gokbedrijven door loterijen. Het Kabinet wil de vrijstelling voor kansspelbelasting op prijzen verlagen van €454 naar €250, om een financieel gat ten opzichte van het regeerakkoord te dekken. De loterijen en de goede doelen draaien daarmee op voor de financiering van de marktentree van internationale online gokaanbieders, die puur gericht zijn op het maken van winst voor zichzelf. Dat is wrang.
- Noodventiel is fictie. Het wetsontwerp voorziet in de 'mogelijkheid' van een verplichte afdracht aan goede doelen, mocht de totale bijdrage van de loterijen gaan dalen. De opbrengsten van een dergelijke afdracht zullen echter miniem zijn in het licht van de huidige €750 miljoen bijdrage aan loterijen. Bovendien staat het verdienmodel van de online aanbieders een dergelijke afdracht niet toe. Een betekenisvolle bijdrage via online is daarom fictie.

NOC\*NSF is van mening dat regulering van online kansspelen wenselijk is, maar dat dit niet ten koste mag gaan van de kansspelbijdrage aan de sport.

#### **Grote risico's voor de integriteit van sport**

Het wetsvoorstel legt, voor zover kan worden overzien, geen beperkingen op aan de aard van de aan te bieden kansspelen. Tevens worden er geen beperkingen gesteld aan het aantal aanbieders. De Kansspelautoriteit gaat uit van 40 tot 60 nieuwe aanbieders. Hiermee creëert het kabinet ongewild een voedingsbodem voor matchfixing en criminalisering van kansspelen.

De integriteit van sport is het hoogste goed binnen de Olympische beweging en dus ook voor NOC\*NSF. Matchfixing vormt in toenemende mate een bedreiging. Het komt steeds vaker voor en wordt steeds geraffineerder, omdat er in toenemende mate gegokt kan worden op zaken die makkelijk manipuleerbaar zijn. De rol die criminele organisaties spelen is bedreigend en verontrustend. Zowel binnen het IOC als SportAccord (de koepel van alle internationale sportfederaties) is men van mening dat nog slechts het topje van de ijsberg zichtbaar is. Het is naïef om te denken dat het in Nederland niet voorkomt. Een aantal proftennissers heeft reeds aangegeven dat zij benaderd of bedreigd zijn.

Tijdens het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer over matchfixing dd. 22 mei 2013 heeft het kabinet bij monde van Minister Schippers van Volksgezondheid en minister Opstelten van Veiligheid en Justitie aangegeven matchfixing buitengewoon serieus te nemen en het belangrijk te vinden dat sport zuiver blijft. Minister Opstelten heeft onderstreept dat het bij matchfixing om een zeer serieuze problematiek kan gaan, waarbij de georganiseerde criminaliteit de sport aantast, hetgeen gepaard gaat met omkoping, bedreiging en geweld. De minister heeft in dit kader aangegeven dat in het wetsvoorstel voor online kansspelen aan de vergunninghouders strenge eisen worden opgelegd om de risico's die aan kansspelen zijn verbonden, te voorkomen. Hij heeft aangegeven dat daarbij gekeken wordt naar de aanbevelingen van het matchfixing onderzoek dat uitgevoerd wordt door de Universiteit van Tilburg, VU Amsterdam en Ernst &

Young. Minister Schippers heeft aangegeven dat de resultaten van dit onderzoek medio juli 2013 opgeleverd worden. Naast de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het matchfixing onderzoek is ook de uitkomst van het voorbereidende onderzoek van het Openbaar Ministerie uiterst relevant voor een goede invulling van wetgeving voor kansspelen op afstand.

Ondanks de zorg die het kabinet heeft over matchfixing, heeft het huidige wetsvoorstel nauwelijks aandacht voor matchfixing. Ook is het wetsvoorstel contrair aan richtlijnen voor online gokken die momenteel, in het kader van bestrijding van matchfixing, door het Europees Parlement en de Raad van Europa worden uitgewerkt. De EP-Commissie Interne Markt en Consumentenbescherming (IMCO) heeft recent een rapport over online gokken aangenomen, waarin vanwege het risico op matchfixing maatregelen zijn opgenomen voor het beperken van het online kansspelaanbod, in het bijzonder het uitsluiten van *live sports betting* en het wedden op negatieve gebeurtenissen (gele kaarten, vrije trappen etc.). Dit rapport wordt in het najaar in het Europees Parlement in stemming gebracht.

Ten slotte is er in Nederland onvoldoende kennis over online aanbieders en gokkers. Binnen SportAccord wordt gewezen op banden tussen online aanbieders en criminele organisaties. Experts geven aan dat 80% van de gokomzet gerealiseerd wordt door 20% van de gokkers. Wie zijn deze aanbieders en gokkers eigenlijk? Waar komen ze vandaan? Binnen welke structuren opereren zij? Welke rol spelen banken en flitskapitaal hierbij? Het liberaliseren van online kansspelen zonder voldoende kennis over kansspelmarkten en aanbieders, leidt tot een *can of worms* die niet meer dicht te krijgen is.

### **Borg kansspelgelden voor sport en de integriteit van sport**

De georganiseerde sport kan niet zonder de bijdrage uit kansspelen. Sinds de afschaffing van instellingssubsidies voor sportbonden (2005) is deze bijdrage alleen maar belangrijker geworden. Zonder deze bijdrage zal sport alleen voor het kapitaalcrachtige deel van de bevolking een positief maatschappelijk effect hebben. Wij vragen het kabinet haar eigen voornemen serieus te nemen en het kansspelbeleid zodanig te moderniseren dat online kansspelen op een goede wijze gereguleerd worden en loterijen versterkt worden. Conform de reactie van het Goeden Doelen Platform verwijzen wij hierbij naar de versterkingsagenda van de loterijen, met onder andere de volgende voorstellen:

1. Kies voor het gelijktijdig wettelijk regelen van online kansspelen en de inrichting van het loterijveld;
2. Leg de lat echt hoog bij de regulering van online kansspelen;
3. Creëer een gelijkwaardige startpositie voor loterijen via een pre-launch;
4. Breng geen licentie-fees in rekening voor loterijen. Leg deze rekening waar hij thuishoort: bij de aanbieders van het nieuwe online aanbod, niet bij de loterijen en de goede doelen;
5. Zorg voor werkbare loterijvergunningen;
6. Verlaag de belastingvrije voet voor kansspelen niet van €454 naar €250, maar kies voor een alternatieve dekking voor ingeboekte inkomsten in het Regeerakkoord, door uit te gaan van



- een, voor de Belastingdienst gebruikelijk, inningspercentage van 99%;
7. Voer bij betekenisvolle veranderingen in het kansspelaanbod een verplichte impactanalyse uit ter voorkoming van negatieve effecten.

In het huidige wetsvoorstel verwijst het kabinet naar het Deense model. In het Deense model zijn online kansspelen gereguleerd, maar werd ook de bijdrage aan sport gegarandeerd door de overheid. Wij vragen het kabinet om, bij invoering van de wetsvoorstellen, niet selectief te shoppen in het Deense model, maar ook dit aspect van het Deense model over te nemen.

Om de integriteit van sport te beschermen, achten wij de bevindingen en aanbevelingen van het onderzoek naar matchfixing van groot belang voor een adequate invulling van het wetsvoorstel voor online kansspelen. Het betreft hierbij keuzes die ons inziens in de wet zelf geregeld moeten worden, niet in algemene maatregelen van bestuur. Helaas zijn de resultaten van het onderzoek nog niet beschikbaar. NOC\*NSF wil graag een aanvullende reactie in de consultatie geven, nadat de resultaten van dit onderzoek beschikbaar zijn.

#### Vragen

Samenvattend vraagt NOC\*NSF het kabinet om:

1. met 1 integraal voorstel voor wijziging van de Wet op de Kansspelen te komen, waarin zowel voorstellen voor kansspelen op afstand als voor overige kansspelen zijn opgenomen. NOC\*NSF benadrukt hierbij dat de vergunningen van loterijen reeds per 2015 aflopen;
2. maatregelen gericht op versterking van de loterijen, conform de voorstellen van de loterijen, in de wetsvoorstellen op te nemen
3. een garantie op te nemen voor de bijdrage aan sport
4. na oplevering van het onderzoek naar matchfixing met NOC\*NSF en de onderzoekers van de Universiteit van Tilburg, VU Amsterdam en Ernst & Young rond de tafel te gaan zitten, om de implicaties van het onderzoek voor kansspelwetgeving te bespreken. Tevens wil NOC\*NSF graag een aanvullende reactie in de consultatie geven.







**VISIE OP POKERBELEID 2013**  
Consultatie wetsvoorstel kansspelen op afstand

**Stichting Nederlandse PokerBond**

Eindhoven, 15 juli 2013

## Inleiding

Stichting Nederlandse PokerBond maakt zich, sinds 2006, hard voor een toereikend legaal pokeraanbod dat past binnen de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid. Wij constateren echter dat door het uitblijven van passend legaal aanbod het gros van de pokerspelers zijn toevlucht nog altijd moet nemen tot het illegale internet- en fysieke aanbod. Deze aanhoudende *mismatch* tussen vraag en aanbod is vanuit de beleidsdoelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid ongewenst en onhoudbaar mede aangezien er momenteel geen waarborgen ter bescherming van de spelers gecreëerd worden. Het is dan ook juist vanuit de beleidsdoelstellingen van het kansspelbeleid dat wij modernisering noodzakelijk en opportuun achten.

Wij zijn zeer verheugd met de voorgenomen modernisering van de Wet op de kansspelen. Alvorens aan de hand van de Memorie van Toelichting nader in te gaan op de verschillende voorstellen en maatregelen uit uw wetsvoorstel ten aanzien van kansspelen op afstand zullen we eerst onze basishouding ten aanzien van de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid en plek van poker binnen dit geheel nader toelichten:

Het is een feit dat poker momenteel door het arrest van 3 maart 1998, NJ 1999, 59, wordt aangemerkt als kansspel. De voortdurende maatschappelijke en fiscaal juridische discussie rondom de vraag of poker nu overwegend een kans- of behendigheids spel is heeft hierop, ondanks dat wij, ondersteund door uitvoerig wetenschappelijk bewijs, stellig van mening zijn dat de behendigheidsfactor bij poker overheerst, voor ons weinig tot geen invloed. Voor- en tegenstander zal moeten accepteren dat er, hoe groot of hoe klein dan ook, bij poker sprake is van zowel een kans- als een behendigheids element wat maakt dat wij van mening zijn dat, gelet op de mogelijke risico's, de doelstellingen integraal onderdeel moeten blijven van de regelgeving rondom poker. Het is in deze beleidsdialoog dat wij, namens de Nederlandse pokerspeler, streven naar passende en reële regelgeving.

Deze discussie legt een van de eigenschappen bloot die poker duidelijk onderscheidt van andere kansspelen. De adviescommissie kansspelen via internet geeft in haar eindrapport aan dat deze onderscheidende eigenschappen zeer relevant zijn voor de regulering. Uw wetsvoorstel en de daarbij behorende fiscale maatregelen laten er geen twijfel over bestaan dat poker onder het bereik van de Wet op de kansspelen valt. Het, in artikel 1a, specifiek opnemen van poker maakt het enerzijds mogelijk in de regelgeving antwoord te bieden aan de onderscheidende eigenschappen van poker en daarnaast kunnen pokeraanbieders zo onveranderd worden getoetst aan gelijke hoge eisen ten aanzien van mogelijke kansspelverslaving, consumentenbescherming en het tegengaan van fraude en criminaliteit.

In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat, naast de overheid, ook van de spelers en aanbieders mag worden verwacht dat zij (voor zover mogelijk) hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Wij hopen met deze reactie, namens de Nederlandse pokerspeler, wederom een positieve bijdrage te leveren aan de voorliggende beleidsvraagstukken.

Wij zijn graag bereid deze reactie in een persoonlijk gesprek nader aan u toe te lichten.

Bestuur Stichting Nederlandse PokerBond,  
Eindhoven, 15 juli 2013

## Het stelsel

*"Van oudsher zijn in Nederland de drie beleidsdoelstellingen – het voorkomen van kansspelverslaving, consumentenbescherming en het tegengaan van fraude en criminaliteit – nagestreefd door het aanbod zoveel mogelijk te beperken. Deze beleidsdoelstellingen staan nog steeds voorop..."*

Wij zijn verheugd met de herhaalde bevestiging van het belang en de prioriteit van deze doelstellingen. Ook in verschillende vergaderingen van de vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie is gebleken dat de modernisering van het Nederlandse kansspelbeleid kan rekenen op een brede meerderheid mits de doelstellingen hierin het uitgangspunt zijn en de nadruk niet komt te liggen op de inkomsten.

*"...Realisatie hiervan wordt echter niet langer nagestreefd door het aanbod zoveel mogelijk te beperken, maar door het toegestane aanbod strikte regels en voorwaarden te stellen en op de naleving daarvan effectief toezicht te houden."*

Het huidige kansspelbeleid is zeker voor wat betreft poker op afstand niet in staat gebleken de beleidsdoelstellingen te behalen. Dit wordt bevestigd door de honderdduizenden deelnemers welke momenteel gebruik maken van het (buitenlandse) illegale aanbod. Deze situatie is ongewenst en onhoudbaar vooral aangezien er momenteel, door de Nederlandse regering, geen waarborgen ter bescherming van de spelers gecreëerd worden.

De adviescommissie kansspelen via internet gaf in haar eindrapport zeer terecht aan dat nieuwe regelgeving, voor wat betreft poker, nadrukkelijk moet beogen de huidige illegale aanbieders onder een legaal regime te brengen. In onze vorige rapporten gaven wij aan dat een systeem waarin middels een transparante en openbare procedure vergunningen worden verleend aan aanbieders die voldoen aan de toepasselijke criteria, zowel vanuit de interne doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid als vanuit de Europeesrechtelijke houdbaarheid hiervan, onze voorkeur geniet en het wetsvoorstel ligt, voor wat betreft poker, in het verlengde van onze aanbevelingen.

*"...Doel van de regulering van kansspelen op afstand is de consument zoveel mogelijk naar het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod te leiden. Het legale kansspelaanbod moet dermate attractief zijn dat spelers geen behoefte hebben om gebruik te maken van sites van illegale aanbieders. Met dit wetsvoorstel wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijke kanalisatiegraad..."*

Een stelsel met een duidelijk omschreven doel en een gefundeerde visie dat daadwerkelijk is gericht op het bereiken van de beleidsdoelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid. Om passend en attractief aanbod te realiseren dat nodig is voor een hoge kanalisatiegraad worden een drietal simpele, doch essentiële, randvoorwaarden geformuleerd:

- Het aantal vergunningen wordt op voorhand niet beperkt
- De kosten die vergunninghouder moet maken dienen realistisch te blijven
- Er is variatie in het aanbod van spelsoorten.

Deze randvoorwaarden getuigen van een bijzonder goed inzicht in de kansspelmarkt op afstand. De pokermarkt op afstand heeft reeds een delicaat evenwicht bereikt tussen spelers en de huidige buitenlandse (illegale) aanbieders. Dit evenwicht wordt bepaald door voldoende marktwerking, acceptabele prijsstelling, gevarieerd spelaanbod en bovenal een aantrekkelijke omvang van het spelersbestand. Om tot een zo hoog mogelijke kanalisatiegraad te komen zal bij poker dan ook nadrukkelijk moet worden beoogd deze aanbieders onder een legaal regime te brengen. De gestelde randvoorwaarden maken dit mogelijk.

Dat er ook naar de inkomstenkant moet worden gekeken is evident en wij zijn ons bewust van het spanningsveld tussen de beleidsdoelstellingen en de overheidsfinanciën. In het hierboven omschreven stelsel lijken de beleidsdoelstellingen stevig voorop te staan, maar het benoemde spanningsveld wordt duidelijker onder punt 7 van de Memorie van Toelichting:

*"...De regering acht een tarief van 20% kansspelbelasting op het bruto spelresultaat voor legale kansspelen op afstand passend. Dit tarief leidt tot een redelijke opbrengst van kansspelbelasting, terwijl tevens een kanalisatie bereikt wordt waarmee de doelstellingen van de regering voor kansspelen op afstand voor een belangrijk deel verwezenlijkt worden."*

Hier blijkt dat het streven naar een zo hoog mogelijke kanalisatiegraad tevens in relatie moet worden gezien tot een redelijke opbrengst van kansspelbelasting. Een juiste balans tussen deze twee zal van essentieel belang blijven voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen.

Vergunninghouders moeten in een dergelijk stelsel gezien en behandeld worden als onmisbare bondgenoten in het bereiken van de onderliggende doelstellingen. Zij zijn in een dergelijk stelsel immers de verkozen instrumenten. Een wettelijk kader waarbinnen deze partijen geplaatst worden zou derhalve, naast de effectieve bestrijding van illegaal aanbod, bovenal moeten beogen deze partijen zo goed mogelijk in staat te stellen een passend en attractief aanbod te realiseren waarmee zij blijvend de strijd met het illegale aanbod kunnen aangaan. Om spelers te geleiden naar het vergunde en dus verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod zijn zowel voldoende marktwerking als een goede concurrentiepositie ten opzichte van illegale aanbieders van zeer groot belang. Bij de verdere uitwerking van het stelsel lijkt deze basishouding bij enkele punten uit het oog te worden verloren. Voorgestelde maatregelen zullen naar onze mening te allen tijde tegen deze achtergrond moeten worden genomen:

#### **Kosten vergunninghouder**

Wij maken ons zorgen of bij de voorgenomen kosten en het cumulatieve belastingtarief nog voldoende aanbieders bereid zijn tot het vergunningstelsel toe te treden. Daarnaast bestaat de angst dat de door de vergunninghouder te maken kosten, voor zover deze niet redelijkerwijs kunnen worden terugverdiend, aan de speler zullen worden doorbelast. Te hoge kosten bemoeilijken daarmee de concurrentie van vergunninghouders ten opzichte van illegale aanbieders en zijn een groot gevaar voor de beoogde kanalisatie.

Als ondergrens wordt in het wetsvoorstel een kanalisatiegraad van minimaal 75% gesteld, maar bij het samengestelde tarief van kansspelbelasting en -heffing (21,5%) lijkt deze ondergrens, blijkens het schema op pagina 35 van de Memorie van Toelichting, reeds op voorhand niet haalbaar. Dit tarief wordt echter nog verder verhoogd door een nader te bepalen bijdrage aan een apart verslavingsfonds en de mogelijkheid tot een verplichte afdracht ten behoeve van sport, cultuur, maatschappelijk welzijn, volksgezondheid en andere goede doelen. Wij zouden willen richten op een hogere kanalisatiegraad waarbij 75% een harde ondergrens zou moeten zijn. De ondergrens heeft wat ons betreft een hogere prioriteit dan de opbrengsten.

#### **De relatie met het bestaande vergunningsstelsel**

Tevens willen wij vanuit deze gedachte een kanttekening plaatsen bij de voorgenomen maatregelen met betrekking tot een transitie- of prelaunch fase.

*"...De huidige Nederlandse vergunninghouders hebben zich de afgelopen jaren afzijdig gehouden van het aanbieden van kansspelen op afstand, terwijl de huidige (buitenlandse) illegale aanbieders op dit terrein inmiddels een marktaandeel hebben verworven... ..Zij pleiten daarom in een sectorvoorstel voor een transitie- of prelaunch fase waarin zij voorafgaand aan de opening van de markt reeds kansspelen op afstand kunnen aanbieden. Ook pleiten zij voor flankerende maatregelen om het bestaande productaanbod te versterken.*

*Een mogelijkheid is het aanscherpen van de huidige prioriteringscriteria... ..Gedacht kan worden aan aanvullende criteria voor online marketing en het maken van afspraken met gedoogde partijen om belastinginning bij spelers onder de huidige wetgeving te vereenvoudigen."*

Het verbeteren van de uitgangspositie van zittende vergunninghouders ten opzichte van mogelijk toetredende partijen door het aanscherpen van de prioriteringscriteria raakt, evenals de hierboven vermelde kosten, ook direct de concurrentiepositie van deze gedoogde partijen ten opzichte van illegale partijen die geen vergunning nastreven. Aanvullende maatregelen in deze moeten derhalve in relatie worden gezien tot de beoogde kanalisatie en mogen naar onze mening de opgebouwde band tussen speler en de gedoogde, mogelijk toetredende, aanbieder in deze fase niet onnodig onder druk zetten.

#### **Europeesrechtelijke aspecten van een gedifferentieerd tarief**

Een van de juist gestelde randvoorwaarden is dat de kosten voor de vergunninghouder realistisch moeten blijven en het gedifferentieerde tarief is de verkozen manier om dit mogelijk te maken. Wij verwachten dat het gedifferentieerde tarief en de onderbouwing hiervan, net als in Denemarken, goedkeuring van de Europese Commissie mogelijk maakt. Wij vinden het echter onbestaanbaar dat de zo terecht benoemde randvoorwaarden en de argumentatie hiervan slechts geldig zouden zijn bij deze goedkeuring:

*"Indien de Commissie goedkeuring onthoudt, zal ook voor legale kansspelen op afstand het tarief van 29% gelden."*

Wij zijn stellig van mening dat indien deze goedkeuring niet wordt verkregen er opnieuw zal moeten worden bekeken hoe de genoemde randvoorwaarden kunnen worden bereikt. Met hetzelfde gemak kan hier immers worden bepleit dat indien de Europese Commissie goedkeuring onthoudt ook voor landbased kansspelen het tarief van 20% zal gelden of dat er gedifferentieerd wordt per spelsoort, waarbij de goedkeuring van de Commissie niet nodig zou zijn. Hier lijken de zo belangrijke beleidsdoelstellingen het definitief af te hebben gelegd tegen de gewenste overheidsinkomsten.

## **Maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving**

Nederlandse burgers die willen deelnemen aan kansspelen, moeten dat op een verantwoorde en betrouwbare manier kunnen doen. Wij zien graag dat ten aanzien van de mogelijke gevaren passende waarborgen worden gecreëerd ter bescherming van de speler. Wij delen het hierbij gekozen uitgangspunt "verantwoord spelen", waarbij overheid, spelers en vergunninghouders ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben. Het is de speler die zal moeten worden geleid naar het vergunde en dus verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod. Alhoewel de verschuiving van de belastingplicht van de speler naar de legale aanbieder een enorme aanvullende stimulans zal betekenen, moet hierbij echter het grote belang van de speelbaarheid en de speelervaring niet worden vergeten.

De te allen tijde toegankelijke informatie ten aanzien van de risico's en de mogelijke hulp bij problemen zijn naar onze mening zeer geschikte maatregelen. De hierin besloten confrontatie ten aanzien van het eigen spelgedrag, zoals de duur van de deelname aan de kansspelen en het saldo van de spelersrekening, zijn hier een belangrijke toevoeging die bijdragen aan de *zelfpreventie*. Wij spreken hierbij de zorg uit dat de kans bestaat dat overmatige ICT-eisen de speelbaarheid in het geding brengen door bijvoorbeeld vertraging.

Het verplichte spelersprofiel waarbij de speler, voordat hij gaat deelnemen aan kansspelen op afstand, eerst zelf nadenkt over de grenzen die hij zichzelf daarbij wil opleggen achten wij een passende toevoeging waarbij ook de eigen verantwoordelijkheid wordt benadrukt. De registratie van spelers dient in het begin niet buitenproportioneel belemmerend te zijn waardoor onnodige drempels ontstaan. Wij pleiten hierbij nadrukkelijk voor het achterwege laten van opgelegde, generieke limieten of andere beperkingen die voor iedere speler - ongeacht diens persoonlijke achtergrond - gelden. Dergelijke beperkingen hebben in andere lidstaten geleid tot hoge drempels voor deelname waardoor spelers uiteindelijk voor hun spel bij illegale aanbieders terecht kwamen. Het is daarbij erg lastig het brede scala van pokerspelers - van recreant tot professionele speler - te vangen onder generieke grenzen of andere algemeen geldende beperkingen.

De overgrote meerderheid van de spelers vertoont nauwelijks tot geen verslavingspotentie en de focus zal naar onze mening derhalve moeten liggen op voorlichting en het bewaken van de eigen grenzen.

Interventie in het spelgedrag dient slechts te gebeuren wanneer de vergunninghouder risicovol speelgedrag constateert, bijvoorbeeld naar aanleiding van overschrijding van de grenzen in diens spelersprofiel. Wij achten het hierbij een juiste keuze om bij de aanpassing van het spelersprofiel waarbij de zelf gestelde grenzen worden verruimd enige bedenktijd in acht te nemen.

Een punt van zorg betreft het Centraal register van uitsluitingen ter bestrijding van kansspelverslaving. Alhoewel wij een dergelijk register volledig ondersteunen zal buitengewoon zorgvuldig met het bereik van deze gegevens moeten worden omgegaan. De vrijwillige uitsluiting op deelname kansspelen is sterk privacygevoelige informatie. Bescherming van persoonsgegevens in een database die door in principe een onbeperkt aantal vergunninghouders kan worden geraadpleegd zal in concreto erg ingewikkeld blijken.

## **Maatregelen ter bescherming van de consument**

Wij zijn verheugd over de omvang en de geïnformeerde inhoud van de aangekondigde maatregelen ter bescherming van de consument. De informatieverplichting richting consument, het gebruik van de .nl extensie, het voorkomen van deelname door minderjarigen, de bescherming van de spelerstegoeden, een verantwoorde vormgeving van reclame en wervingsactiviteiten en de waarborgen met betrekking tot persoonsgegevens dragen allemaal bij aan het zo gewenste legaal aanbod dat voldoende attractief en bekend is om de spelers te verleiden om het illegale aanbod links te laten liggen.

Het wetsvoorstel onderkent daarbij terecht enkele specifieke kenmerken welke de internationale praktijk van reclame en werving bij kansspelen op afstand kent die nadere regulering behoeven. Wij zullen bij de pokerspecifieke maatregelen nader stilstaan bij het gebruik van bonussen.

## **Maatregelen ter voorkomen fraude en criminaliteit**

Wij delen het grote belang van de doelstelling dat fraude en overige criminaliteit bij kansspelen op afstand zoveel mogelijk moet worden voorkomen. De voorgenomen wijze van getrapte identificatie en de koppeling van één bankrekeningnummer waarop de verificatie van zijn identiteit plaatsvindt is praktisch zeer werkbaar.

Het niet langer toestaan van transacties tussen de spelersrekeningen is een begrijpelijk voorstel ter voorkoming van witwassen. Wij constateren dat momenteel veel spelers gebruik maken van deze faciliteit om andere spelinhoudelijke en praktische redenen. Het niet langer toestaan van dergelijke transacties zal derhalve enig effect hebben op de attractiviteit van het legale aanbod. Indien het mogelijk is deze faciliteit te laten bestaan met tegelijkertijd waarborgen tegen witwassen verdient dit de voorkeur.

## **Pokerspecifieke maatregelen**

### **Liquiditeit (omvang van spelersbestand)**

Een van de onderscheidende eigenschappen van poker is dat er niet tegen het huis wordt gespeeld, maar tegen andere spelers. Pokerspelers zijn derhalve bovenal op zoek naar andere spelers en het is zonder toegang tot het internationale spelersaanbod bijzonder lastig in legaal aanbod te voorzien dat voldoende attractief en bekend is om spelers te verleiden om het illegale aanbod links te laten liggen. In het wetsvoorstel wordt het belang van de omvang van het spelersbestand bij poker zeer juist onderkend.

Onder 4.4 van de Memorie van Toelichting wordt het vergunninghouders verplicht om voor het aanbieden van hun op de Nederlandse markt gerichte aanbod een website met een zogenaamde .nl extensie te gebruiken. Wij hechten veel waarde aan de toevoeging dat deze .nl extensie slechts de toegangspoort regelt en dat deze de Nederlandse speler dus niet belet om in de wereldwijde community aan poker deel te nemen.

### **Landbased pokertoernooien en belasting**

Wij zijn ons bewust van het feit dat de regering bij de modernisering van het kansspelbeleid kiest voor een gefaseerde aanpak. Ondanks het feit dat het wetsvoorstel zich, in deze eerste stap, richt op kansspelen op afstand zijn wij verheugd met de voorgestelde aanvullende belastingmaatregelen met betrekking tot landbased pokertoernooien:

*"...Naast de wijzigingen die verband houden met het reguleren van kansspelen op afstand wordt voorgesteld bij landbased pokertoernooien de heffing te wijzigen van heffing over de prijs bij de speler naar heffing over het bruto spelresultaat bij de aanbieder..."*

*"...Geregeld wordt ook dat deelnemers aan casinospelen, kansspelautomatenspelen en pokertoernooien in een andere lidstaat van de EU of in een andere staat die partij is bij de EER niet zwaarder belast worden dan spelers van dezelfde spelen in Nederland..."*

Wij ondersteunen beide maatregelen en wat ze beogen te bereiken. Deze zullen zorgen voor enorme verduidelijking en daarnaast een eind maken aan onduidelijke, overbodige administratieve verplichtingen en fiscaal, juridische vraagstukken.

Wij verzoeken u nogmaals de mogelijkheid en wenselijkheid te bezien om een aanvullende maatregel op te nemen met betrekking tot de belasting van deelnemers aan pokertoernooien buiten de EER. Veel van de toernooien op de internationale speelkalender met een lange historie vinden plaats buiten de EER. De huidige fiscale regelingen zijn voor deze groep spelers niet praktisch en worden bovenal als onrechtvaardig ervaren. Praktische bezwaren zijn gelegen in de streeve toepassing van regels met betrekking tot vrijstelling ter voorkoming van dubbele heffing. De onrechtvaardigheid is voornamelijk gelegen in de verschillende benadering van het voorwerp van belasting: het wetsvoorstel neemt ten aanzien van het voorwerp van belasting bij al het genoemde pokeraanbod (legaal aanbod op afstand, illegaal aanbod op afstand en landbased pokertoernooien binnen de EER) het bruto spelresultaat binnen een periode als uitgangspunt. Voor deze groep pokerspelers wordt het voorwerp van belasting echter slechts bepaald op basis van de prijzen als losstaande feiten.

Wij achten dit verschil niet reëel en onrechtvaardig en wij pleiten derhalve voor een soortgelijke benadering van het voorwerp van belasting waarbij het verschil tussen de in een tijdvak gedane inzetten en de gewonnen prijzen voor deze speler als voorwerp van belasting geldt. Deze aanvullende maatregel past naar onze mening binnen de geest van het wetsvoorstel en draagt daarmee bij aan de beoogde consistentie van de belasting van pokerwinsten.

### **Landbased pokertoernooien en vergunning**

In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat een pokertoernooi, in de zin van de Wet op de kansspelbelasting, niet kwalificeert als casinospel. Dit lijkt met zich mee te brengen dat pokertoernooien geen exclusief onderdeel kunnen zijn van het huidige monopolie van Holland Casino op casinospelen. Wij verzoeken u in dit kader nogmaals de mogelijkheid te bezien om pokertoernooien, welke momenteel in Nederland niet mogelijk of toegestaan zijn, buiten Holland Casino reeds middels dit wetsvoorstel te faciliteren. Het betreft hier bijvoorbeeld op zich zelf staande, jaarlijks terugkerende evenementen of grote internationale toernooireeksen zoals de European Poker Tour.

### **Bonussen**

*"Het verstrekken van bonussen is een belangrijke vorm van marketing van kansspelen op afstand. Bonussen zijn onmisbaar voor een attractief legaal aanbod van kansspelen op afstand. Zij worden door (vrijwel) alle huidige aanbieders vertrekt en vormen een belangrijk instrument in de concurrentie tussen vergunninghouders en illegale aanbieders om spelers te geleiden naar het vergunde en dus verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod.*

*Bonussen mogen echter niet op het individuele spelgedrag van de speler worden afgestemd. Hiermee wordt voorkomen dat spelers op kwetsbare momenten, bijvoorbeeld net na verlies van geld, persoonlijk worden verleid om toch door te spelen."*

Voor zover deze beperking het benaderen van de speler op kwetsbare momenten betreft, achten wij deze beperking zeer passend en wenselijk binnen de doelstellingen. Hierbij willen wij aangeven dat een pokeraanbieder vanuit zijn verdienmodel zelf vooral gebaat is bij verantwoord en daarmee terugkerend spelgedrag. Een pokeraanbieder verdient niet aan het verlies van spelers, maar slechts aan de deelname aan het aanbod. Veel van de momenteel gebruikte bonussystemen (VIP-regelingen en rakeback deals) moeten, zoals zeer terecht beschreven, dan ook gezien worden als zeer belangrijke instrumenten van klantenbinding in de concurrerende kansspelmarkt op afstand.

*"Bonussen zullen voor de aanbieder niet fiscaal aftrekbaar zijn en tellen daarom mee in de omvang van het bruto spelresultaat waarover belasting geheven wordt. Hiermee wordt voorkomen dat een prikkel wordt gecreëerd voor vergunninghouders om onbeperkt bonussen te verstrekken"*

Wij hebben eerder in dit rapport aangegeven dat de door de vergunninghouder te maken kosten, voor zover deze niet redelijkerwijs kunnen worden terugverdiend, waarschijnlijk zullen leiden tot een doorberekening aan de speler. Wij verwachten dat deze eventuele doorberekening bij poker vooral tot uiting zal worden gebracht in een versobering van de hier benoemde systemen. Wij constateren dat deze maatregel de netto belastingdruk voor de vergunninghouder nog verder zal doen stijgen. Deze maatregel dreigt de vergunninghouder daarnaast een belangrijk instrument te ontnemen in haar strijd tegen het illegale aanbod.

Kanalisatie is niet iets eenmaligs, maar moet worden gezien als een continue durende strijd met illegaal aanbod. Dergelijke systemen belonen de loyaliteit van de individuele speler. Het verdwijnen van -of de ernstige versobering van- de hier benoemde bonussystemen zullen de benodigde concurrentiepositie van de vergunninghouder ernstig aantasten. Wij verzoeken u deze maatregel te herzien om te komen tot een maatregel waarbij gewerkt kan worden aan, voor goede bedrijfsvoering noodzakelijke, klantenbinding en loyaliteit zonder dat dit ten koste gaat van verantwoord spelgedrag. Oneigenlijke inzet van bonussen moet middels deze maatregel wel tegen worden gegaan.

## Conclusie

Wij zijn zeer verheugd met de voorgenomen modernisering van de Wet op de kansspelen. Het wetsvoorstel kansspelen op afstand schetst een stelsel met een duidelijk omschreven doel en een gefundeerde, goed geïnformeerde, visie dat daadwerkelijk is gericht op het bereiken van de beleidsdoelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid. De hierbij gestelde randvoorwaarden maken het mogelijk om passend en attractief aanbod te realiseren dat nodig is voor een hoge kanalisatiegraad.

Wij zijn positief over:

- De herhaalde bevestiging van het belang en prioriteit van de beleidsdoelstellingen
- Het stelsel en de daarbij geformuleerde randvoorwaarden
- De maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving, waarbij benadrukt:
  - Het belang van speelbaarheid en speelervaring
  - Het achterwege laten van generieke limieten
  - De zorgvuldigheid ten aanzien van persoonsgegevens
- De maatregelen ter bescherming van de consument
- De maatregelen ter voorkoming van fraude en criminaliteit
- De onderkenning van het belang van de omvang van het spelersbestand bij poker
- De fiscale maatregelen met betrekking tot landbased pokertoernooien.

Dat er ook naar de inkomstenkant moet worden gekeken is evident en wij zijn ons bewust van het spanningsveld tussen de beleidsdoelstellingen en de overheidsfinanciën. Een juiste balans tussen deze twee zal van essentieel belang blijken voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen.

Vergunninghouders moeten in een dergelijk stelsel gezien en behandeld worden als onmisbare bondgenoten in het bereiken van de onderliggende doelstellingen. Zij zijn in een dergelijk stelsel immers de verkozen instrumenten. Wij willen er dan ook met nadruk op wijzen dat voor het welslagen van dit wetsvoorstel, de initiële beginselen ervan ook daadwerkelijk zullen moeten blijken in de uiteindelijke gemaakte keuzes. Hierbij is naar onze mening op belangrijke punten net iets meer urgentie en ambitie vereist, zou iets minder focus moeten liggen op het maximaliseren van inkomsten, en juist iets meer focus op het maximaliseren van de volgens de doelstellingen zo gewenste kanalisatie.

Wij adviseren u de volgende maatregelen te herzien:

- Kosten vergunninghouder in relatie tot gewenste kanalisatiegraad
- Maatregelen in relatie tot bestaande vergunningstelsel
- Europeesrechtelijke aspecten van een gedifferentieerd tarief
- Maatregel transacties tussen spelers onderling
- Maatregelen ten aanzien van bonussen.

Wij adviseren u de volgende maatregelen als aanvulling op te nemen:

- Landbased pokertoernooien en belasting buiten de EER
- Landbased pokertoernooien en vergunning.

Wij danken u tot slot voor de uitnodiging ter consultatie en wij zijn graag bereid in het vervolgtraject van dit wetsvoorstel en in voorbereiding op de daadwerkelijke wijziging van de wet op de kansspelen op gedetailleerder niveau in te gaan op deze voorstellen om tot een voor alle betrokken partijen reële en passende wetgeving te komen.



Stichting Nederlandse PokerBond  
Postbus 352  
5600 AJ EINDHOVEN

[info@pokerbond.nl](mailto:info@pokerbond.nl)  
[www.pokerbond.nl](http://www.pokerbond.nl)





TELEVISIE PRINT DIGITAAL MULTIMEDIA

Rietlandpark 333  
1019 DW Amsterdam  
Postbus 18179  
1001 ZB Amsterdam

T +31 (0)20 80 07 000  
F +31 (0)20 80 07 001  
info@sbs.nl  
www.sbs.nl

Zijne Excellentie  
De heer mr F. Teeven  
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie  
Directie Wetaevina en Juridische Zaken

Directeur Wetgeving en Juridische zaken  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Tevens per e-mail

Behandeld door:

Uw kenmerk:  
388929

Onderwerp:  
Voorstel tot wijziging van  
de Wet op de Kansspelen  
en enkele andere wetten  
in verband met  
kansspelen op afstand

Amsterdam,  
8 juli 2013

Excellentie,

Wij danken u hartelijk voor uw brief van 22 mei jl waarin u ons uitnodigt om advies te geven over het concept voorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen en enkele andere wetten in verband met kansspelen op afstand. SBS Broadcasting B.V. (SBS) maakt graag gebruik van deze uitnodiging. SBS volgt de ontwikkelingen op het gebied van kansspelen op afstand zeer nauwlettend en is als Nederlandse commerciële omroep zeer geïnteresseerd in de mogelijkheden van kansspelen op afstand. SBS wil graag een gesprekspartner zijn van uw Ministerie.

#### Wie zijn wij

1. SBS Broadcasting B.V. (SBS) is een Nederlands multimediabedrijf en eigenaar van de televisiezenders NET 5, SBS6 en Veronica en van de bladen Veronica Magazine en Totaal TV. In het afgelopen decennium is SBS in Nederland uitgegroeid tot de grootste Nederlandse commerciële televisie-exploitant. Met een kijkeraandeel van meer dan 20% bereikt SBS dagelijks een miljoenenpubliek en is zij een van de grote aanbieders van televisie in Nederland. SBS telt rond de 600 werknemers en vormt een sterke en gezonde onderneming. SBS is 100% eigenaar van onder meer SBS Productions (producent Hart van Nederland) en Veronica Uitgeverij (Uitgever van Veronica Magazine). SBS is voor 67% eigendom van Sanoma (o.m. uitgever van groot aantal publikstijdschriften) en voor 33% van Talpa.

2. SBS staat met haar media-aanbod midden in de samenleving en biedt amusement en informatie die nauw aansluiten bij de belevingswereld van de gebruiker. Daarbij is ruimte voor alle onderwerpen die in de samenleving leven. SBS is zich terdege bewust van de maatschappelijke rol die het als belangrijke aanbieder van media in Nederland vervult en wenst nadrukkelijk haar maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen. Dit komt tot uiting de aansluiting van SBS bij verschillende instanties waar consumenten terecht kunnen met klachten waaronder:

- De Raad voor de Journalistiek: dit is een onafhankelijke instantie waar men terecht kan met klachten over de journalistieke activiteiten. De Raad is een orgaan van zelfregulering inde media.
- het NICAM: dit staat voor Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media. Het instituut wordt breed gedragen door de audiovisuele sector en is verantwoordelijk voor de coördinatie van Kijkwijzer (o.a. beoordeling van schadelijkheid van programmering voor minderjarige kijkers)



- de Reclame Code Commissie. Dit is een onafhankelijk klachtenorgaan dat oordeelt of reclame-uitingen voldoen aan de Nederlandse Reclame Code (NRC) naar aanleiding van klachten van consumenten.

#### **Inhoudelijke reactie op c.q. advies over wetsvoorstel**

3. SBS onderschrijft de kerndoelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid: a. bestrijden van criminaliteit en fraude b. beschermen van consument/speler en c. voorkomen en bestrijden van problematisch speelgedrag of verslaving. Verder onderkent SBS uitdrukkelijk de noodzaak van strikte vergunningsvoorwaarden die zich onder meer richten op: eerlijk spelverloop; het uitsluiten van minderjarigen en het bieden van bescherming tegen excessief speelgedrag, met name excessieve verliezen. Verder wijst SBS er op dat het belang van een gelijk speelveld en van het realiseren van een gelijkwaardige startpositie op het moment van vergunningverlening voor kansspelen op afstand zich behalve tot de bestaande vergunninghouders ook uitstrekt tot andere "nieuwe toetreders" tot de markt van kansspelen op afstand waaronder de Nederlandse omroepen. Op pagina 13 van de Memorie van Toelichting wordt melding gemaakt van het verzoek van de huidige vergunninghouders in een sectorvoorstel om een transitie- of pre launch fase waarin zij voorafgaan aan de opening van de markt reeds kansspelen op afstand te kunnen aanbieden teneinde de achterstand op de huidige (buitenlandse) illegale aanbieders op dit terrein te kunnen inlopen. SBS ondersteunt een transitie- of pre launch fase voor de huidige vergunninghouders maar geeft in overweging dat andere nieuwe toetreders vanuit Nederland, zoals omroepen en uitgevers, in eenzelfde achterstandspositie verkeren op gebied van kansspelen op afstand, zodat vanuit een level playing field gedachte ook voor de andere nieuwe toetreders eenzelfde transitie- of pre launch fase zou moeten gelden.

4. SBS juicht toe dat in het wetsvoorstel gekozen wordt voor een open systeem van vergunningen met de mogelijkheid tot de introductie van een breed spelaanbod (geen beperkingen ten aanzien van spelsoort) en dat kansspelen die via televisie worden georganiseerd en kansspelen waaraan spelers via hun telefoon kunnen deelnemen via het vergunningstelsel voor kansspelen op afstand worden gereguleerd, zodat hiervoor een vergunning kan worden verkregen en gebruik kan worden gemaakt van het verlaagde kansspelbelastingtarief van 20%.

5. SBS zou ervoor willen pleiten dat voor kansspelen op afstand wordt voorzien in de mogelijkheid van één centrale vergunning op concernniveau waaronder verschillende werkmaatschappijen vallen alsmede waaronder verschillende kansspelen op afstand kunnen worden georganiseerd. Op deze wijze wordt geborgd dat een aanbieder op concernniveau aan alle strikte vergunningsvoorwaarden voldoet, maar dat tegelijkertijd voor het (kunnen) aanbieden van verschillende spelvormen onder de centrale vergunning de benodigde flexibiliteit bestaat. Ook beperkt dit de administratieve lasten voor aanbieders als gevolg van het strikte vergunningstelsel. Voor omroepen zou dan bijvoorbeeld kunnen worden voorzien in een centrale vergunning die geldt voor het aanbieden van kansspelen op afstand op een of meer televisiezenders.

6. SBS heeft kennis genomen van de opmerking in de Memorie van Toelichting op pagina 14 dat alleen weddenschappen op sportwedstrijden worden toegestaan en dat de vraag naar andere soorten weddenschappen (zoals bijvoorbeeld het voorspellen wie de volgende presidentsverkiezingen van de Verenigde Staten wint) beperkt is. Het lijkt er op dat andere vormen van weddenschappen dan sportweddenschappen niet gereguleerd zullen worden onder het vergunningstelsel voor kansspelen op afstand met als argument dat er niet voldoende vraag zou zijn in de markt. SBS wijst erop dat haar inschatting is dat de vraag naar event betting bij kansspelen



via televisie juist groot zal zijn: bijvoorbeeld het voorspellen wie de volgende winnaar wordt van een populaire talent show op televisie. SBS wil dan ook graag pleiten om ook event betting onder het vergunningstelsel voor kansspelen op afstand te reguleren.

7. In de huidige wet op de kansspelen (artikel 7c WoK) wordt voorzien in een regime voor kleine kansspelen. Ook in de Gedragscode promotionele kansspelen wordt voorzien in een licht regime voor kleine promotionele kansspelen. SBS wil ervoor pleiten om ook voor kansspelen op afstand te voorzien in een verlicht (administratief) regime voor kleine kansspelen. Hierbij kan het gaan om kleine televisiespelletjes maar ook om kansspelen die in tijdschriften of dagbladen staan en waaraan via de telefoon en/of via internet kan worden deelgenomen (Bel & Win). De kansspelen zijn daar geen doel op zich maar eerder een middel om de kijkers interactief bij het programma c.q. tijdschrift te betrekken en daarvan te laten profiteren. De omvang van deze spelletjes is beperkt, zowel gezien de hoogte van de inzet, de duur van de spelletjes en zodoende ook de daaraan verbonden risico's. Indien u dat op prijs stelt zou SBS een aanzet kunnen geven c.q. bijdrage kunnen leveren hoe een dergelijke verlicht regime voor kleine kansspelen er uit zou kunnen (komen te) zien.

8. Een punt van aandacht is ook de status van en de samenhang met de Gedragscode promotionele kansspelen ("Gedragscode"). SBS gaat ervan uit de regeling zoals vastgelegd in deze Gedragscode, al dan niet in aangepaste vorm, een wettelijke basis zal krijgen. SBS schat in dat er in de markt onduidelijkheid zal ontstaan over de vraag wanneer kansspelen onder het regime van kansspelen op afstand (wel vergunning, 20% kansspelbelasting) danwel onder de Gedragscode (geen vergunning, 29% kansspelbelasting) zullen vallen. Het onderscheid zal zich toespitsen op de vraag of het betrokken kansspel ter promotie dan wel als zelfstandige activiteit wordt aangeboden. SBS adviseert om bij de huidige wijziging van de Wok tegelijk te voorzien in duidelijkheid over de toepasselijkheid van beide verschillende regimes voor kansspelen op afstand.

9. Als onderdeel van regulering van kansspelen op afstand wordt er voor gekozen om de vrijstelling voor kansspelbelasting te verlagen van € 450,= naar € 250,=. Het gevolg van deze maatregel zal zijn dat de hoogte van het prijzenpakket door veel aanbieders zal worden aangepast, zodat uiteindelijk voor de consument een minder aantrekkelijk aanbod ontstaat. De beoogde extra opbrengst van € 11 miljoen zal dan niet worden gerealiseerd. Verder wijst SBS erop dat deze maatregel leidt tot verzwaring van de administratieve lasten voor kansspelen die onder een ander regime vallen dan kansspelen op afstand zoals promotionele kansspelen, prijsvragen, kleine kansspelen etc.

10. In het wetsvoorstel wordt voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling afdracht ten behoeve van sport, cultuur, maatschappelijk welzijn of volksgezondheid en andere goede doelen verplicht te stellen in de vorm van een minimaal afdrachtpercentage. SBS wijst erop dat het totale pakket aan regulering met betrekking tot kansspelen op afstand, inclusief het verlaagde belastingtarief van 20%, dat nu ter consultatie voorligt, slechts in zijn volle omvang kan worden beoordeeld mits duidelijkheid bestaat over het al dan niet van toepassing zijn van een verschuldigde afdrachtpercentage. Voor marktpartijen zal het slechts mogelijk zijn om een business case voor kansspelaanbod op afstand te berekenen indien deze duidelijkheid op voorhand bestaat. Mocht er voor gekozen worden voor kansspelen op afstand een afdrachtpercentage verplicht te stellen, dan zal dit er toe kunnen leiden dat de lasten (belasting, toeslagen, heffingen en afdrachtpercentage) zodanig hoog worden dat nieuwe partijen, zoals omroepen, niet meer kunnen toetreden.



**Tot besluit**

Wij verzoeken u in het wetsvoorstel rekening te houden met de hiervoor ter advies door SBS aangedragen punten. Mocht u in reactie op onze zienswijze vragen hebben of nadere toelichting behoeven, dan zijn wij uiteraard graag bereid de bovenstaande punten mondeling toe te lichten.

Hoogachtend,  
SBS Broadcasting B.V.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. F. van der...'.

Director Regulatory & Public Affairs  
SBS Broadcasting B.V.  
Rietlandpark 333  
1019 DW Amsterdam

**VERZONDEN VIA INTERNET**

Ministerie van Financiën

Ministerie van Veiligheid en Justitie

CC: Kansspelautoriteit

Rijswijk, 19 juli 2013

Onderwerp: Internetconsultatie kansspelen op afstand

Geachte heer/mevrouw,

Op 22 mei jl. ontvingen wij het concept Wetsvoorstel Kansspelen op Afstand, alsmede de bijbehorende Memorie van Toelichting.

Sportech Racing B.V., de enig vergunninghouder voor het (zowel fysiek en via de direct elektronische weg) aanbieden van weddenschappen op paardenkoersen, alsmede haar moederbedrijf Sportech PLC (hierna: 'Sportech') maken hierbij graag gebruik van de geboden gelegenheid om te reageren op de uitgeschreven Internetconsultatie kansspelen op afstand. Voor meer informatie over Sportech Racing B.V. en Sportech PLC verwijzen wij naar **Bijlage 1**.

Inhoudelijk is het goed dat online kansspelen (eindelijk) wettelijk worden geregeld. De markt bestaat immers al lang en wordt nu (vrijwel) ongecontroleerd vanuit het buitenland bediend. Het is van groot belang dat Nederlanders straks in een veilige en betrouwbare omgeving kunnen deelnemen aan het aanbod van kansspelen op internet.

Wij onderschrijven de door u beschreven huidige situatie en de noodzaak tot regulering van kansspelen op afstand. Daarnaast onderschrijven wij de visie op kansspelen op afstand en de doelstellingen van deze concept wet- en regelgeving: het beschikbaar stellen van een passend en attractief aanbod, het voorkomen van kansspelverslaving, consumentenbescherming en het tegengaan van fraude en criminaliteit. Ook zijn wij met u van mening dat het van belang is dat zowel monitoring alsmede handhaving van kansspelbeleid adequaat zijn ingericht en stringent worden uitgevoerd.

Onderstaand zullen wij nader ingaan op het concept Wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting. Wij hebben er voor gekozen om eerst onze reactie te geven op het wetsvoorstel specifiek voor online, vervolgens op de gevolgen voor *land based* activiteiten en afsluitend op de gevolgen voor de paardensector en het wedden op paardenkoersen.

## **1.) Reactie op het wetsvoorstel en bijbehorende memorie van toelichting, specifiek voor online**

### **Kanalisisatie**

De hoeksteen van het voorstel van de regering is om de Nederlandse consument te voorzien van een Nederlandse gereguleerd aantrekkelijk alternatief dat voldoet aan de digitale vraag van de consument.

Hoe meer spelers worden geleid naar operators met een Nederlands licentie, hoe meer spelers de facto zullen worden beschermd door Nederlandse vergunningsvoorwaarden en hoe reëler de consumentenbescherming.

Wanneer er sprake is van een mindere kanalisatie, zal de belasting/kostendruk meer op de (legale) exploitanten drukken en zullen meer inkomsten niet worden belast waardoor de Ontvanger minder geld zal verkrijgen.

U schrijft dat u verwacht dat een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod van kansspelen op afstand zal voldoen aan 75% van de bestaande vraag, een reductie in 2017 van het aantal riscospelers van 92.000 naar 52.000 en stabilisatie van het aantal probleemspelers op 20.300.

Wij zijn voorstander van een meer ambitieus beleid waar wordt gestreefd om een kanalisatiegraad van 90% of zelfs meer te bewerkstelligen. Op basis van onafhankelijk onderzoek (H2GC, PWC, BCG) en ervaringen in andere landen, is het redelijk om te veronderstellen dat 70% van de markt of meer alleen kan worden bereikt wanneer de totale effectieve kansspelbelasting (inclusief andere kosten) 20% (of minder) op GGR bedraagt. Een hogere mate van kanalisatie schept niet alleen een stabilisering van de markt, maar garandeert ook de bescherming van de consument alsmede de duurzame kansspelbelasting opbrengsten voor de Nederlandse staat, maar vermijdt ook dat een groot aantal spelers in de verleiding komt om in te gaan op het aanbod van niet gereguleerde aanbieders.

### **Kosten vs adequaat aanbod**

Een belangrijke constatering, die expliciet meerdere malen wordt erkend in het consultatiedocument, is dat een te hoge kostenstructuur ten koste van de consumentenwaarde zal gaan. Wij onderstrepen deze constatering volledig. Kanalisatie en beleidsdoelstellingen worden in gevaar gebracht wanneer consumentenbescherming, het tegengaan van verslaving en algemene aanvullende waarborgen niet meer in verhouding staan tot de te maken kosten. Inspanningen en kosten dienen in redelijke verhouding te staan tot wat er uiteindelijk met een adequaat aanbod kan worden bereikt.

Wij begrijpen en steunen in principe dat de verdeling van deze kosten (grotendeels) voor rekening komen van de exploitanten met een vergunning. Desondanks willen wij er graag op wijzen dat:

- Kosten moeten de werkelijke kosten dekken
- Kosten naar rato van marktaandeel dienen te worden verdeeld

- kosten worden gemaakt op basis van een efficiënte en evenredige wijze, dat wil in concreto zeggen tot de verwezenlijking van het echte beleid en de nagestreefde doelen

#### **Voorgestelde belastingtarief voor online: 20% over GGR**

Het voorgestelde belastingtarief van 20% over GGR is aan de hoge kant, maar op voorhand niet onwerkbaar.

Andere landen hebben er voor gekozen een ander belastingtarief in te stellen. Hieronder staat een overzicht van het belastingtarief in andere gereguleerde landen in Europa.

België	11 % over GGR
Verenigd Koninkrijk	15 % over GGR
Denemarken	20 % over GGR
Italië	2 tot 8% over inleg of 20 % over GGR
Duitsland	5 % over inleg

De Europese Commissie verklaarde in haar besluit over 'de online kansspelenbelasting' voor Denemarken dat 20% op basis van GGR het 'point of no return' is. Het kon niet voorzien dat een jaar na de lancering van de Deense markt, 8 van de 32 exploitanten, zich reeds hebben teruggetrokken. De reden hiervoor zijn de hoge algemene kostenstructuur in verhouding tot de relatief kleine markt in Denemarken.

#### **Combinatie voorgestelde belastingtarief met overige additionele kosten zal veel aanbieders afschrikken**

Naast de te betalen belasting, dient er tevens te worden betaald voor:

- het anti-verslavingsfonds (deze kosten zijn niet duidelijk op voorhand)
- licentiekosten voor de KSA (1,5% over GGR)
- kosten voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie (1% over GGR) (de reden hiervoor is overigens niet duidelijk).

Al deze kosten, samen met de belasting van 20% over GGR, resulteren in een percentage van ongeveer 23-28% over GGR, hetgeen veel aanbieders zal afschrikken en waarschijnlijk doen besluiten om hun aanbod illegaal te blijven aanbieden. Dit is uiteraard niet goed voor consumenten, kanalisatie van het aanbod van legale kansspelen, de (inkomsten voor de) belastingdienst en uiteraard legale aanbieders van kansspelen. Aangezien de kosten in Nederland nog hoger lijken te liggen dan in Denemarken, is het redelijk te verwachten dat meerdere exploitanten binnen zeer korte termijn licenties zullen teruggeven/de Nederlandse markt niet eens interessant vinden.

#### **Bonussen**

Bonussen zijn een belangrijk onderdeel van de online industrie en een belangrijk element van klantenwerving en klantenretentie door het creëren van extra consumentenwaarde. Bonuspercentages in de gehele sector worden geraamd op ongeveer 20% van de GGR. In veel landen is er een fiscaal redelijk regime gecreëerd waarbij uitgekeerde bonussen fiscaal aftrekbaar zijn en niet meetellen in de omvang van het bruto spelresultaat waarover belasting wordt geheven.

Adviesbureau H2GC heeft berekend dat in Nederland het opnemen van bonussen in de belastbare basis zal leiden tot een effectieve belastingdruk van 25% op GGR en de kanalisatiegraad zal verlagen tot onder de 70 procent (dit is nog zonder de bijkomende

andere kosten, zoals voor het anti-verslavingsfonds en licentiekosten). Dit is aanzienlijk lager dan de beleidsdoelstelling van 75% van de markt.

Sportech is dan ook voorstander dat uitgekeerde bonussen fiscaal aftrekbaar zijn en niet meetellen in de omvang van het bruto spelresultaat waarover belasting wordt geheven. Het risico dat een prikkel wordt gecreëerd om onbeperkt bonussen te verstrekken zien wij niet, aangezien de bonussen, vanuit een gezonde bedrijfsvoering, binnen afzienbare tijd dienen te worden terugverdiend.

### **Gevolgen huidige voorstel en één doeltreffend en redelijk alternatief ligt voor handen**

Het gevaar bestaat dat door het huidige voorstel en met name door de vele verschillende additionele kosten, waarvoor soms niet eens een grond lijkt te zijn, een groot gedeelte van de Nederlandse consumenten haar heil (blijft) zoek(t)(en) bij illegale aanbieders. Als een gevolg hiervan genieten de Nederlandse consumenten geen consumentenbescherming en geen effectieve aanpak van kansspelverslaving. Wij pleiten voor een lagere kansspelbelasting waardoor ten minste een kanalisatiegraad van 85-90% wordt bewerkstelligd.

Zoals wordt beschreven op pagina 34 van het consultatiedocument, kan een hogere kanalisatie worden bereikt door het verlagen van de belasting/kostenstructuur.

In het consultatiedocument staat "*mede op verzoek van het Ministerie van Financiën, op basis van een analyse van de Nederlandse markt en op basis van ervaringen uit andere lidstaten van de EU waar kansspelen op afstand al gereguleerd zijn, een inschatting gemaakt van de kanalisatie in de jaren 2015 tot en met 2018 bij verscheidene kansspelbelastingtarieven. Deze inschatting is in onderstaande tabel opgenomen.*"

Belastingtarief	Kanalisatie 2015	Kanalisatie 2016	Kanalisatie 2017	Kanalisatie 2018
10%	93.6%	95.0%	95.5%	96.0%
15%	84.9%	85.8%	86.5%	87.0%
20%	76.0%	76.1%	76.4%	76.9%
29%	65.0%	63.8%	63.2%	63.3%

Tabel 1: Overzicht van kanalisatie in functie van kansspelbelasting (GGR)

Op basis van het bovenstaande wordt niet alleen duidelijk dat de lagere belastingtarieven een optimalisatie van de kanalisatie zal bewerkstelligen en dat er een doeltreffend en redelijk alternatief is. Het 10% GGR (of zelfs het 15% GGR) scenario, in combinatie met een fiscaal gezond bonusregime, geeft de Nederlandse beleidsmakers een doeltreffend en redelijk alternatief om de bescherming van de consument te optimaliseren en te voldoen aan haar financiële doelstellingen in de meest duurzame en efficiënte manier zoals uiteengezet in het regeerakkoord.

### **De relatie met het bestaande vergunningstelsel**

Wij onderschrijven dat de regulering van kansspelen op afstand niet separaat kan worden gezien van het bestaande vergunningstelsel en de huidige vergunninghouders, aangezien het geheel van de Nederlandse kansspelregelgeving door de regulering van kansspelen op afstand verandert. Wij zien een transitie- of *prelaunch* fase waarin huidige aanbieders voorafgaand aan de opening van de markt reeds kansspelen op afstand



kunnen aanbieden niet als een optie temeer binnen een strikte interpretatie van de huidige Wok slechts beperkte ruimte is voor flankerend beleid.

Wij zien meer in de mogelijkheid om de huidige prioriteringscriteria aan te scherpen, die de Kansspelautoriteit gebruikt om het huidige illegale aanbod aan te pakken. De door u geopperde gedachte om aanvullende criteria voor online marketing in het leven te roepen en het maken van afspraken met gedoogde partijen om belastinginning bij spelers onder de huidige wetgeving te vereenvoudigen zien wij als een juiste volgende stap, naast het adequaat bestrijden van illegale aanbieders die zich niet aan de prioriteringscriteria houden.

#### **Afdrachten aan sport en goede doelen**

*In dit wetsvoorstel en haar toelichting staat: is voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling afdracht aan sport en goede doelen verplicht te stellen in de vorm van een minimaal afdrachtpercentage. Hoewel een verplichte afdracht aan sport en goede doelen als een passende maatregel kan worden opgevat, zou zij ook als ongewenst neveneffect kunnen hebben dat -via het afficheren met sport- en goede doelenorganisatie- een scherpere concurrentie met de huidige vergunninghouders gaat plaatsvinden, waardoor de totale afdracht eerder lager dan hoger zou kunnen worden. Met het oog hierop en met inachtneming van de gewenste kanalisatie zal bij opening van de markt geen verplichte afdracht worden vereist. Kritische evaluatie van de marktontwikkeling, de ontwikkeling van afdrachten aan goede doelen en sport en van mogelijke substitutie van het loterij-aanbod door online kansspelen, kan aanleiding vormen om alsnog een minimale goede doelen afdracht verplicht te stellen voor aanbieders van kansspelen op afstand. Met deze voorziening wordt een "noodventiel" aangebracht om ongewenste ontwikkelingen ten aanzien van afdrachten voor goede doelen en sport te mitigeren.*

Wij zijn van mening dat de afdracht aan sport en goede doelen vanaf het begin van de opening van de markt dient te worden geregeld. Het zal lastig worden operators die een vergunning hebben verkregen op een later tijdstip te confronteren met een additionele verhoging van kosten (naast de al hierboven beschreven hoge additionele kosten). Een "noodventiel" aanbrengen om ongewenste ontwikkelingen ten aanzien van afdrachten voor goede doelen en sport te mitigeren is ons inziens geen adequate oplossing en brengt een grote onzekerheid met zich mee ten aanzien van kosten. Immers, er kan op voorhand geen objectieve meerjarige *business case* worden opgesteld die inzicht geeft in de voorziene kosten. Deze onzekerheid kan ervoor zorgen dat potentiële legale aanbieders ervoor kiezen om via .com weddenschappen aan Nederlandse consumenten (aan) te (blijven)(gaan) bieden en is niet wenselijk.

Daarnaast bestaat er reeds nu een mogelijkheid om die sporten die reeds nu in moeilijkheden zijn en die een dermate impact hebben op de maatschappij (waaronder de paardensport) van een adequate oplossing (een monopolie instellen voor het *land based* en *online* aanbieden van weddenschappen op paardenkoersen met een verplichte redelijke afdracht) te voorzien. Over de specifieke situatie alsmede het concrete voorstel met betrekking tot het aanbieden van weddenschappen op paardenkoersen wordt hier verwezen naar in paragraaf 3.

### **Maatregelen ten behoeve van het toezicht**

In het wetsvoorstel staat dat de vergunninghouder zijn statutaire zetel in de Europese Unie of in de Europese Economische Ruimte moet hebben of in een aangewezen derde land, waar het toezicht op die vergunninghouder voldoende is gewaarborgd. Waar staat welke landen zijn aangewezen als derde land? Wij gaan er vanuit dat wij ook, net als in Denemarken, een vergunning kunnen aanvragen vanuit Alderney, al jaren een betrouwbare vestigingsplaats van vele legale aanbieders van kansspelen met een adequate toezichtsstructuur en toezichthouder (AGCC).

### **Toezicht en Handhaving**

Wij zijn voorstander van adequaat toezicht en handhaving. In meerdere brieven en gesprekken met zowel de KSA als het Ministerie van Veiligheid en Justitie hebben wij aangegeven dat illegale aanbieders en activiteiten op internet en bijbehorende reclameuitingen negatieve gevolgen hebben voor diverse partijen. Zo ondervindt Nederland negatieve gevolgen van dit illegale aanbod: het basisverbod voor kansspelen wordt overtreden (hier wordt tevens niet/nauwelijks tegen opgetreden); er vindt geen kanalisatie plaats van gereguleerd kansspelbeleid in Nederland; er is geen toereikend toezicht en handhaving op wetgeving, kansspelverslaving, witwassen en fraude; en de overheid loopt veel geld mis door het niet innen van belastingen bij niet-legale aanbieders.

De kansspelensector ondervindt hier ook negatieve gevolgen van doordat het vertrouwen in de sector daalt. Nederlandse consumenten ondervinden negatieve gevolgen omdat zij niet worden beschermd tegen kansspelverslaving en staan bloot aan criminaliteit, witwassen en fraude. Denk hierbij aan de witwasaffaire rond Bubble Group en NetGamingSolutions, waar duizenden consumenten slachtoffer van zijn geworden.

De huidige legale aanbieders van kansspelen ondervinden ook negatieve gevolgen. Zij worden immers geconfronteerd met oneerlijke en illegale concurrentie doordat zij onderhevig zijn aan Nederlandse wet- en regelgeving én beperkende voorwaarden in hun vergunning (algemene stortingsmaxima en stortingsmaxima specifiek voor spelers tot 24 jaar), terwijl illegale aanbieders niet onderhevig zijn aan dit regime. Uiteindelijk leidt deze oneerlijke en illegale concurrentie tot omzetverlies voor de legale aanbieders en vervolgens tot lagere opbrengsten voor de Ontvanger en lagere afdrachten aan beneficianten, zoals sportbonden en goede doelen.

### **lagere wet- en regelgeving**

Een aantal essentiële aspecten (waaronder afdracht, financiële zekerheid, identificatie en registratie) zijn niet in het wetsontwerp gedefinieerd en zullen in een later stadium in lagere wet- en regelgeving worden beschreven. Wij begrijpen dat niet alle aspecten kunnen en moeten worden aangepakt in het wetsontwerp, echter het maakt het zeer lastig om reeds nu in te stemmen met deze aspecten in het wetsontwerp, aangezien deze aspecten grote kosten en vereisten met zich mee kunnen brengen.

### Voorstel aanpassing wetsvoorstel

Resumerend stellen wij dan ook voor om het huidige voorontwerp Kansspelen op Afstand aan te passen door:

- Een optimalisatie van de kanalisatie te bewerkstelligen (minimaal 85-90%)
- Te kiezen voor een belastingtarief van 10% over GGR en zeker niet hoger dan 15% over GGR
- Bonussen fiscaal aftrekbaar te maken
- Het "noodventiel" inzake afdrachten te verwijderen uit het wetsvoorstel
- Expliciet vast te stellen dat ook vanuit Alderney een vergunning kan worden aangevraagd en verkregen (met andere woorden dat expliciet wordt beschreven dat Alderney een aangewezen derde land is, waar het toezicht op die vergunninghouder voldoende is gewaarborgd)

Immers, bovenstaande geeft de Nederlandse beleidsmakers een doeltreffend en redelijk alternatief om de bescherming van de consument te optimaliseren en te voldoen aan haar financiële doelstellingen in de meest duurzame en efficiënte manier zoals uiteengezet in het regeerakkoord.

### 2.) Gevolgen voor *land based* activiteiten

Online kansspelen zijn een stuk laagdrempeliger dan kansspelen in wedwinkels, speelhallen of casino's. De personeels- en huisvestingskosten online zijn een stuk lager. Dat alles kan worden gezien als verschillen in een verder eerlijk georganiseerde en gereguleerde markt, echter voor een verschil in tarieven van de kansspelbelasting geldt dat niet. Voorstel van het kabinet is om online-aanbieders met 20% over GGR te belasten en offline-aanbieder met 29% belasting. Dat leidt tot oneerlijke concurrentie. Sterker nog, dit leidt hoogstwaarschijnlijk tot het amper het hoofd boven water kunnen houden of zelfs het faillissement van *land based* aanbieders. Wij zijn voorstander van een uniform belastingtarief van 20% over GGR om een *level playing field* te laten ontstaan.

Wij realiseren ons dat nieuwe regelgeving stapsgewijs zal worden ingevoerd. In ieder geval dient er in de tussentijd een oplossing te komen voor de wedkantoren, aangezien de beleving in een casino en/of een speelautomatenhal een pluspunt is voor een consument om ook echt naar een dergelijke *land based* locatie te gaan. Dit geldt niet/in mindere mate voor wedkantoren. Daarnaast dient er rekening te worden gehouden met de huidige trend, zoals ook beschreven in de consultatiedocumentatie, dat mensen meer en meer *online* gaan. De combinatie van deze trend en het voorgestelde verschillende belastingtarief tussen *land based* en online betekent een gigantische impact op de *land based* activiteiten.

Indien er overigens wordt gekozen om de *offline* belasting te veranderen in 20% over GGR gaan wij er vanuit dat de huidige afdrachten (bijvoorbeeld op basis van artikel 6 van de totalisatorvergunning) komen te vervallen.

### Belastingdrempel

Het verlagen van de belastingdrempel van €454 naar €250 zien wij niet als een goed idee. Het drijft consumenten namelijk in de illegaliteit omdat hier geen belasting hoeft te worden betaald. Het lijkt ons raadzaam om juist de belastingdrempel te verhogen naar €1.000 euro, gezien de kanalisatie van spelers en zeker ook gezien de inflatiecorrectie.

### Voorstel aanpassing wetsvoorstel

Resumerend stellen wij dan ook voor om het huidige voorontwerp Kansspelen op Afstand aan te passen door:

- het belastingtarief voor *online* en *land based* gelijk te trekken op 20% over GGR
- De belastingdrempel te verhogen naar €1.000 euro

### 3.) Monopolie met betrekking tot het wedden op paardenkoersen

In het voorontwerp Kansspelen op Afstand wordt het wedden op paardenkoersen niet apart genoemd. Al lezend zijn wij er vanuit gegaan dat het wedden op paardenkoersen valt onder het generieke wedden op sport.

Wedden op paardenkoersen is letterlijk en figuurlijk een aparte tak van sport. Op zijn zachts gezegd gaat het niet goed met de sector: Het bestand van paarden en het aantal koersen loopt snel terug en de sport teert in op financiële reserves en is onderweg naar een faillissement. En dat is jammer want enkele duizenden mensen volgt de sport als liefhebber en honderden mensen hebben de sport als voornaamste inkomstenbron.

Daarnaast heeft het wedden op paardenkoersen niet de bijzondere aandacht van aanbieders van weddenschappen. Het is simpelweg te klein vergeleken met bijvoorbeeld voetbal.

In Denemarken, waar sprake is van een vergelijkbare markt, sector en inbedding in de maatschappij is er expliciet voor gekozen om het (online en land based) wedden op paardenkoersen binnen een totalisatormonopolie te verankeren. De achtergrond van dit monopolie is gelegen in de wens om koersen op de lokale banen te laten plaatsvinden voor de lokale gemeenschap. Om diezelfde reden is er voor gekozen om het aanbieden van (*online* en *land based*) *fixed-odds* en exchange weddenschappen op paardenkoersen (en hondenraces) expliciet in de wet te verbieden.

De ervaring heeft de afgelopen tijd geleerd dat de sport, de sector en de consumenten hier baat bij hebben gehad en nog steeds hebben. Zonder het instellen van een (online en *land based*) totalisatormonopolie zal de sector (zeker gezien het ontbreken van een afdoende afdrachtsregeling) ten dode opgeschreven zijn. In **bijlage 2** vindt u de wettekst, vindplaats en achtergrond waarom er in Denemarken is gekozen om een (online en *land based*) totalisator monopolie in te stellen voor het wedden op paardenkoersen.

In Duitsland en België is aan het einde van de vorige eeuw de markt voor het wedden op paardenkoersen geopend door verschillende aanbieders toe te staan *fixed odds* weddenschappen aan te bieden en te accepteren. Als gevolg daarvan is de binnenlandse paardenindustrie in Duitsland en België ingestort en wordt het voortbestaan van de paardensport ernstig bedreigd. Wij zijn voorstander van de Deense oplossing, niet alleen voor ons als aanbieder, maar zeker voor de sport zelf, de achterliggende Industrie en de consumenten.

### Voorstel aanpassing wetsvoorstel

Resumerend stellen wij dan ook voor om het huidige voorontwerp Kansspelen op Afstand aan te passen conform de Deense wetgeving door:

- Kansspelen op paardenkoersen blijft *online* en *land based* een monopolie, enkel op basis van de totalisator (zoals in Denemarken en om dezelfde redenen)



PART OF THE Sportech  GROUP

Polakweg 23 | T 070 338 03 00 | www.runnerz.nl  
2288 GG Rijswijk | F 070 338 03 05

- Er is en blijft een verbod op *fixed odds* en eventuele andere vormen van kansspelen op paardenkoersen zoals *exchange betting*
- KSA draagt zorg voor adequate en effectieve handhaving
- Sportech en NDR werken gezamenlijk om Nederlandse sport en Nederlandse totalisator tot een succes te brengen
- Gezien de huidige staat van de sector en de continuïteit van de sport stellen wij voor om een licentie voor een langere periode (minimaal 5 jaar) uit te geven aan Sportech. Andere operators kunnen via een sub licentieovereenkomst Nederlandse en buitenlandse kansspelen op paardenkoersen (en eventueel op hondenraces) aanbieden
- Dit geeft:
  - de sector de mogelijkheid zich te herstellen en de sport gezond te worden
  - consumenten de mogelijkheid via verschillende operators te wedden op paardenkoersen (en eventueel op hondenraces)
  - Sportech de kans zijn gedane investeringen terug te verdienen en verder te investeren, en
  - andere aanbieders (via een sub licentie) de mogelijkheid om weddenschappen op paardenkoersen aan te mogen bieden

Een kanttekening die wij verder nog willen plaatsen betreft de waarde van de offline vergunning voor het aanbieden van weddenschappen op paardenkoersen. Zodra het wetsvoorstel in de huidige vorm blijft voortbestaan, zal er geen partij zijn die interesse heeft in de *land based* vergunning voor het aanbieden van weddenschappen op paardenkoersen. Deze is namelijk niets waard, zonder (een *online* en *land based* monopolie) op weddenschappen op paardenkoersen en zal illegaliteit binnen het offline domein in de hand werken.

Indien u een nadere mondelinge danwel schriftelijke toelichting wenst, dan zijn wij daartoe uiteraard bereid.

Hoogachtend,

Sportech Racing B.V.

Managing Director

Sportech PLC

Director Business Development & Public Affairs



# nederlandse staatsloterij

Paleisstraat 5  
2514 JA Den Haag  
Postbus 16625  
2500 BP Den Haag

Aan de staatssecretaris van Veiligheid&Justitie  
en de staatssecretaris van Financiën  
Mr. F. Teeven  
Mr.drs. F.H.H. Weekers

Telefoon (070) 3021 500  
Fax (070) 3021 555  
[www.staatsloterij.nl](http://www.staatsloterij.nl)

Ministerie van Veiligheid&Justitie  
Dhr. , directeur Wetgeving en Juridische Zaken

KvK Den Haag 27139788  
BTW NL.8005.59.265.B.01

Datum 19 juli 2013  
Ons kenmerk DirFvS/AV/190713  
Uw kenmerk  
Doorkiesnummer

Betreft Reactie Nederlandse Staatsloterij concept wetsvoorstel 'Kansspelen op afstand'

Excellenties,  
Geachte

Hierbij stuur ik u namens de Nederlandse Staatsloterij haar zienswijze op het concept wetsvoorstel 'Kansspelen op afstand'. De Nederlandse Staatsloterij heeft gezamenlijk met de andere loterijvergunninghouders, verenigd in het Loterijenplatform, een meer beschouwende visie op het wetsvoorstel gegeven. In de bijgaande reactie wordt nog puntsgewijs op een aantal voorstellen ingegaan die meer direct de positie en toekomst van de Nederlandse Staatsloterij raken.

Graag ben ik bereid de zienswijze van de Nederlandse Staatsloterij nader aan u toe te lichten.

Hoogachtend,

w.g.

Algemeen directeur

In het hierna volgende wordt op een aantal passages uit de memorie van toelichting een reactie gegeven door de Nederlandse Staatsloterij:

*"(...) Dit overleg is gericht op het ontwikkelen van gezamenlijke ambities om kansspelverslaving zo veel mogelijk te voorkomen en daarvoor per deelsector een strategie te ontwikkelen. De kansspelautoriteit zal daarnaast het centraal register beheren, en sluit probleemspelers indien nodig tijdelijk uit van deelname aan kansspelen met een hoog speeltempo."(MvT p.9)*

De Nederlandse Staatsloterij vraagt zich af of er al dan niet op termijn ook wordt nagedacht over uitsluiting van deelname aan andere kansspelen, bijvoorbeeld die met een gemiddeld of lager speeltempo. Welke criteria liggen aan het speeltempo ten grondslag en in welke mate sluiten deze criteria aan bij de wetschappelijke criteria rondom probleemspelen en speelrisico's?

*"Met dit wetsvoorstel wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijke kanalisatiegraad. Als ondergrens wordt daarbij een kanalisatiegraad van minimaal 75% gesteld, wat inhoudt dat ernaar gestreefd wordt dat ten minste 75% van het totale door Nederlandse spelers gegenereerde bruto spelresultaat wordt gerealiseerd bij aanbieders met een vergunning op grond van de Wok". (MvT p. 11)*

Onduidelijk in deze passage is of het bedoelde bruto spelresultaat hier de optelsom van het online én offline aanbod betreft. Daarnaast is het enigszins opmerkelijk dat bewust gekozen wordt voor het laten voortbestaan van een illegaal aanbod. Mede gezien de verslavingsrisico's, het wegvallen van gelden voor maatschappelijke doelen alsmede de negatieve substitutie-effecten op het bestaande illegale aanbod, is het de vraag of binnen het vigerende kansspelbeleid deze keuze te rechtvaardigen is.

Ook wordt expliciet aangegeven dat het online aanbod 'attractief' moet zijn. De Nederlandse Staatsloterij is van mening dat dit nieuwe beleidsuitgangspunt dan ook op het bestaande loterij-aanbod van toepassing moet zijn. Immers, de maatschappelijke doelen (incl. de schatkist) en de spelers hebben recht op en baat bij een dergelijk attractief aanbod. Dat betekent dat meer innovatiemogelijkheden ook in het offline aanbod toegestaan moeten worden. Dit onderdeel moet in het concept wetsvoorstel meer worden uitgewerkt.

*Het concept wetsvoorstel geeft specifiek aan dat de Nederlandse Staatsloterij, gezien de te verwachten substitutie door het nieuwe online aanbod op het bestaande aanbod, vergunningen voor online kansspelen mag aanbieden. De Nederlandse Staatsloterij mag haar huidige producten ook na 2015 zonder aanvullende of gewijzigde vergunning via het online kanaal blijven verkopen.*

De Nederlandse Staatsloterij ziet mogelijkheden haar productportfolio met online kansspelen uit te breiden. Het wetsvoorstel voorziet evenwel niet in een mogelijke combinatie van spelvormen (bijv. sportwedenschappen en bingo) die zowel offline als online mogen worden aangeboden. Het kunnen inzetten van het bestaande verkoopnetwerk ziet de Nederlandse Staatsloterij als een belangrijke en noodzakelijke asset om het online aanbod winstgevend te kunnen laten zijn. (MvT p. 13)



# nederlandse staatsloterij

Pagina

3/5

Bingo als zelfstandige online kansspelvorm wordt in het wetsvoorstel niet genoemd. De Nederlandse Staatsloterij geeft in overweging deze specifieke spelvorm binnen de genoemde hoofdcategorieën (sportwedenschappen en casinospelen) op te nemen. (MvT p.15)

De Nederlandse Staatsloterij geeft in heroverweging het uitgangspunt dat slechts op de uitkomst van sportevenementen mag worden gewed. De Nederlandse Staatsloterij is van mening dat het beperken van deze mogelijkheid illegaliteit in de hand zal werken. Een zekere behoefte aan dit soort wedenschappen kan met een legaal alternatief gecontroleerd en veilig worden aangeboden. (MvT p. 15)

*De geldigheidsduur van de vergunning zal in beginsel vijf jaar zijn. (MvT p. 17)*

De Nederlandse Staatsloterij acht de voorgestelde looptijd te kort. Op een dergelijke termijn zijn de benodigde investeringen niet (volledig) terug te verdienen, zeker nu voor een deel van de markt er nog ervaring moet worden opgedaan met het zo optimaal mogelijk aanbieden van kansspelen op afstand.

De Nederlandse Staatsloterij realiseert zich dat een termijn aan een vergunning een zekere mogelijkheid is om periodiek het aanbod en de regulering te heroverwegen. Vanuit de gedachte dat met een streng toezicht en duidelijke regelgeving een dergelijke heroverweging minder noodzakelijk is, kan worden gedacht aan een systeem waarin de looptijd van de vergunning niet is bepaald. Slechts indien geconstateerd wordt dat de gestelde voorwaarden niet (meer of volledig) in acht worden genomen, kan de vergunning worden ingetrokken. De Nederlandse Staatsloterij vraagt dit uitgangspunt te betrekken in de volledige modernisering van de Wet op de kansspelen.

*Vergunninghouders moeten hun op de Nederlandse markt gerichte aanbod via een website met een zogenaamde .nl extensie aanbieden. (...) Deze extensie belet Nederlandse spelers dus niet om in de wereldwijde community aan bepaalde kansspelen, zoals poker, deel te nemen. (MvT p.21)*

De Nederlandse Staatsloterij vraagt zich af of voldoende is afgewogen wat de consequenties van dit uitgangspunt zijn. Naast het uiterst complexe vraagstuk van het bepalen van de financiële consequenties van dit uitgangspunt, is het ook sterk de vraag of spelers hiermee het beste af zijn. Immers hun kansen op winst worden aanzienlijk verlaagd nu in theorie 'de gehele wereldbevolking' kan meespelen. Het geringe aantal Nederlandse spelers leidt er dan toe dat zij nauwelijks prijzen van betekenis zullen winnen.

*Vergunninghouders moeten hun reclame- en wervingsactiviteiten op verantwoorde wijze vormgeven. (MvT p. 22)*

De Nederlandse Staatsloterij raadt aan de in deze passage genoemde reclame-regelgeving direct van toepassing te verklaren op het online aanbod. Niet valt in te zien waarom voor het online aanbod niet deze regels kunnen gelden. Aan de bestaande offline loterijen kunnen gezien de beperkte risico's minder vergaande regels worden opgesteld.

# nederlandse staatsloterij

Pagina

4/5

*Overdracht van geld tussen de spelersrekeningen van individuele spelers wordt niet toegestaan. De vergunninghouder moet passende maatregelen treffen om dit te voorkomen. (MvT p.24)*

Deze verplichting sluit uit dat spelers die bij wijze van abonnement thans deelnemen aan het offline spelaanbod van de Nederlandse Staatsloterij dit account (wallet) kunnen inzetten voor het deelnemen aan het op termijn te organiseren online aanbod. De Nederlandse Staatsloterij geeft zich rekenschap van de verplichtingen hierin fraude of onwenselijke activiteiten te voorkomen, maar vraagt aandacht voor deze gesignaleerde problematiek. Het instellen van extra wallets leidt in deze situatie tot onnodige extra administratieve lasten.

*Aangezien de huidige handhavingsinstrumenten van de kansspelautoriteit niet geheel toereikend zijn voor het tegengaan van illegaal aanbod van kansspelen op afstand, worden in het wetsvoorstel enkele aanvullende handhavingsinstrumenten opgenomen. De aanbieders die zich in het buitenland bevinden, zullen naar verwachting de bestuurlijke sancties naast zich neerleggen. (MvT p.31)*

De Nederlandse Staatsloterij ziet niet in waarom nieuwe aanbieders geen statutaire vestigingsverplichting opgelegd krijgen als al op voorhand wordt voorzien dat de handhaving van de gestelde regels en het tegengaan van illegaal aanbod geen eenvoudige opgave gaat zijn. Ook heeft zij van de kansspelautoriteit nog geen integrale toezichtvisie gezien, waardoor het opstapelen van mogelijkheden en middelen weinig effectief lijkt.

*De regering heeft gezocht naar dekking binnen de kansspelbelasting en heeft ervoor gekozen de vrijstelling van kansspelbelasting voor prijzen tot en met € 454 te verlagen naar een vrijstelling voor prijzen tot € 250. De budgettaire opbrengst van deze maatregel bedraagt € 11 miljoen per jaar. Deze maatregel heeft gevolgen voor de prijzen uit loterijen, weddenschappen, prijsvragen, promotionele kansspelen en bingo. De kansspelbelasting voor deze prijzen komt ten laste van de speler die de prijs wint, tenzij de aanbieder de belasting voor eigen rekening neemt. De extra kansspelbelasting slaat voor € 5 miljoen neer bij de spelers die deelnemen aan andere loterijen dan de Staatsloterij. Deze spelers genereren een omzet van meer dan € 1 miljard per jaar. De extra belastingdruk ten opzichte van de inleg is dus beperkt. De overige € 6 miljoen slaan neer bij de Staatsloterij en bij (de deelnemers aan) andere kansspelen. Slechts 5% van alle prijzen tot € 454 wordt door deze aanpassing geraakt. (MvT p. 36)*

De Nederlandse Staatsloterij heeft met enige verbazing van deze passage en keuze van de regering kennis genomen. De trouwe spelers van de loterij-organisatie betalen op deze manier de rekening van het legaliseren van (in verschillende opzichten) risicovolle online kansspelen. Bovendien is het model niet duurzaam nu alle prijzenpakketten van de verschillende loterijen direct zullen worden aangepast. De Nederlandse Staatsloterij waarschuwt daarom dat het voorziene bedrag niet door deze maatregel zal worden opgebracht.

# nederlandse staatsloterij

Pagina

5/5

**Ten aan zien van het artikelsgewijs commentaar maakt de Nederlandse Staatsloterij nog de volgende opmerkingen:**

*Onderdelen C, D en E (artikelen 5, 6 en 6a) (MvT p. 45/46)*

Met de voorgestelde artikelen wordt de transparante gunningprocedure voor de bedoelde offline loterijen (mede) mogelijk gemaakt. De herziening van de uitgangspunten van het offline loterij-aanbod maakt geen onderdeel uit van de introductie van een online aanbod van kansspelen. Dat maakt de voorgestelde voorbereidende wijzigingen in dit wetsvoorstel ongepast. Bovendien worden thans verschillende discussies gevoerd die van invloed zijn op de betekenis en gevolgen van de hier voorgestelde artikelen. Het lijkt hiermee dat ofwel de artikelen worden opgevoerd inclusief een toelichting op de herziening van de offline loterijmarkt, ofwel dat de artikelen thans niet worden opgenomen nu ook nog geen uitspraken worden gedaan over de toekomst van de loterijmarkt.

*Artikel 31 (MvT p. 51)*

Hiervoor heeft de Nederlandse Staatsloterij reeds aangegeven dat het onderdeel 'op afstand' onvoldoende (niet) voorziet in de situatie waarin spelvormen zowel via internet ('op afstand') worden aangeboden als ook te spelen zijn via de bestaande offline verkoop(etail)kanalen. De Nederlandse Staatsloterij pleit ervoor deze mogelijkheid in het definitieve voorstel op te nemen.

*Artikel 31H (MvT p.60)*

De Nederlandse Staatsloterij vraagt, zoals hiervoor ook verwoord, dringend het uitgangspunt te heroverwegen dat nieuwe vergunninghouders geen statutaire vestigingsverplichting in Nederland dienen te hebben. Een statutaire, en organisatorische, vestigingsplaats in Nederland vergemakkelijkt het bestuurlijke en strafrechtelijke toezicht en biedt aan spelers garanties ten aanzien van bezoeken en bereikbaarheid.

Dit artikel stelt dat een vergunning slechts kan worden verleend aan een NV of een BV. Dit betekent dat indien de Nederlandse Staatsloterij in aanmerking wil komen voor een dergelijke vergunning, een aparte rechtspersoon moet worden opgericht dan wel haar huidige stichtingsvorm moet worden omgezet. Dit kan leiden tot extra administratieve lasten.

\*\*\*





Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Laren, 21 juli 2013

Excellentie,

STIOG (Stichting Online Gaming Nederland) maakt graag gebruik van de gelegenheid om een zienswijze te geven op het concept Wetsvoorstel voor het organiseren van kansspelen op afstand, zoals dat ter consultatie is voorgelegd. Deze brief bevat de belangrijkste punten uit het wetsvoorstel waarvan wij menen dat deze aangepast dan wel genuanceerd moeten worden. In de bijgevoegde bijlage (**bijlage 1**) vindt u per artikel een reactie.

#### **Ambitieniveau te laag**

1. Allereerst constateren wij met waardering dat het wetsvoorstel voorziet in een open systeem van vergunningen met de mogelijkheid tot de introductie van een breed spelaanbod, zodat alle partijen die aan de wettelijke eisen kunnen voldoen straks voor een vergunning in aanmerking zullen komen. Dit is één van de randvoorwaarden voor een goede transitie naar een attractief online aanbod, geëxploiteerd door vergunninghouders op basis van een Nederlandse kansspelvergunning, teneinde Nederlandse consumenten de mogelijkheid te geven om onder een Nederlandse vergunning online te wedden ("kanalisatie").
2. STIOG meent evenwel dat het wetsvoorstel is gebaseerd op een veel te laag ambitieniveau. STIOG onderschrijft de pijlers die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen: het voorkomen van kansspelverslaving, de bescherming van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit en de integriteit van spelaanbod. Deze doelstellingen kunnen op grond van het huidige concept wetsvoorstel echter eenvoudigweg niet worden waargemaakt. Het ministerie streeft namelijk slechts naar een theoretische kanalisatie van 75% van het bestaande totale door Nederlandse spelers gegenereerde bruto spelresultaat (ook wel aangeduid als "BSR") naar aanbieders met een Nederlandse vergunning voor online kansspelen. Zodoende blijft minstens een aandeel van 25% buiten het beschermingsbereik van de Nederlandse voorschriften. Deze ambitie is veel te laag, de kanalisatie moet minstens 90% bedragen om daadwerkelijk effectief te zijn.
3. Het ministerie baseert de geraamde kanalisatie van 75% bovendien ten onrechte op een lastendruk van 20%. Echter de belasting bestaat niet alleen uit de kansspelbelasting van 20%. De aanbieder is volgens het concept wetsvoorstel daarnaast onder meer een heffing, een licentiefee


en een bijdrage aan het anonieme verslavingsfonds verschuldigd. Bovendien worden door een herdefiniëring van de heffingsgrondslag de bonussen meegerekend in de heffingsgrondslag voor het bruto spelresultaat. Dit resulteert in de volgende bijkomende lasten:

- kansspelbelasting: 20% BSR (geen basis vrijstelling);
- licentiefee van maximaal EUR 50.000;
- bijdrage aan kansspelautoriteit ("KSA"): 1,5%;
- bijdrage aan het Centraal Register ("CR"): percentage onbekend;
- bijdrage aan het verslavingsfonds: onbekend;
- het meenemen van de bonussen in de heffingsgrondslag voor de kansspelbelasting (ongeveer 4-5 %);
- mogelijke heffing goede doelen.

4. Gemiddeld bedraagt de lastendruk hierdoor ten minste 25-27% van het bruto spelresultaat.<sup>1</sup> Het voorgaande leidt, in afwijking tot de aannames in de concept memorie van toelichting ("MvT"), tot een dramatische daling van de kanalisatie ver onder de reeds bescheiden 75%. Hierdoor zal een nog aanzienlijker deel van de Nederlandse consumenten à priori buiten het gereguleerde aanbod belanden (+30%, d.w.z. 300.000 spelers) en zullen de doelstellingen van het voorgestelde beleid ondermijnd worden. Daarnaast zal er bij deze zware lastendruk door de operators minder geïnvesteerd worden in het spelaanbod en zal er hierdoor een minder attractief spelaanbod voor de consument bestaan. Voorst zullen operators met een Nederlandse vergunning onder deze lastendruk niet kunnen concurreren met het .com aanbod van buitenlandse aanbieders. Dit terwijl Nederland onderschrijft dat de versterking van de digitale interne markt essentieel is voor het stimuleren van economische groei en het creëren van meer werkgelegenheid. Bovendien draagt internet bij aan meer innovatie. Een beter functionerende digitale interne markt stimuleert de concurrentie tussen ondernemingen en leidt tot meer keuzemogelijkheden, betere service en lagere prijzen voor consumenten.<sup>2</sup>
5. Uit de cijfers van het ministerie blijkt dat bij een lastendruk van 25-27% slechts sprake zal zijn van een kanalisatie van iets meer dan 65% (MvT, p. 35). Uit recente cijfers van H2 Gambling Capital van juni 2013 (zie noot 1) blijkt bovendien dat de gestelde doelstelling van 75% niet wordt gerealiseerd maar het percentage slechts 67% zal bedragen.
6. Voor een succesvolle kanalisatie is daarnaast van belang dat ook de grootste spelers (Top 20% spelers, verantwoordelijk voor ongeveer 80% van de markt) overstappen naar het vergunde aanbod. Zij leveren namelijk een omvangrijke bijdrage aan het bruto spelresultaat. Deze spelers zijn uiterst gedreven in het uitzoeken van het meest interessante en voordelige digitale aanbod. Bij een dalende kanalisatie en bijgevolg de algemene "verarming" van de aantrekkelijkheid van de Nederlandse gereguleerde markt, stappen deze spelers als eerste uit. Hierdoor zal de kanalisatie

<sup>1</sup> Presentatie van H2 Gambling Capital van 10 juni 2013 tijdens de conferentie "Gaming in Holland".

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2011-2012, 21 501-30, nr. 278, p. 2, en Kamerstukken II 2011-2012, 22 112, nr. 1367, p. 4-5.



nog veel lager uitvallen dan de geraamde 75%. De belastingopbrengsten zullen zodoende significant, meer dan gemiddeld afnemen. De financiële analyse die aan het concept wetsvoorstel ten grondslag ligt is daarom niet houdbaar.


7. De kanalisatie is derhalve niet succesvol als de Top 20% spelers niet overstappen, maar van ongereguleerd aanbod gebruik blijven maken. Het ambitieniveau moet daarom worden bijgesteld, en het wetsvoorstel op een aantal belangrijke punten aangepast, zodat daadwerkelijk een hoge kanalisatiegraad wordt gerealiseerd. De noodzaak om de ambities te verhogen kwam ook duidelijk op 14 juni 2013 bij de roundtable meeting van de KSA naar voren.<sup>3</sup> De kanalisatie dient daarom minstens 90% te bedragen. Om dit doel te bereiken mag de totale lastendruk maximaal 10% bedragen. Uit cijfers van H2 Gambling Capital, **bijlage 2** bij dit document, blijkt dat bij hantering van een tarief van de kansspelbelasting van 10% een kanalisatie wordt gerealiseerd na drie jaar van 96% (93% na één jaar). Volgens berekeningen van STIOG wordt bij dit tarief per 2017 als voorgenomen structureel 31 miljoen euro aan de staatskas toegevoegd, zelfs meer.
8. Wat betreft de kosten van de KSA verbandhoudend met de vergunningverlening en het toezicht geldt daarnaast dat deze niet zijn onderbouwd. Zodoende kunnen wij niet beoordelen of de tarieven in verhouding staan tot de te maken kosten. Hier moet inzage in worden verschaft.
9. STIOG constateert op basis van het voorgaande dat ondanks alle goede bedoelingen met het oog op de bescherming van de Nederlandse samenleving, de beoogde doelen - zowel de beschermingsdoelen als de financiële doelen - niet gerealiseerd kunnen worden. Gezien de lage reële kanalisatie zullen ook de financiële doelstellingen uit het Regeerakkoord 2012 niet verwezenlijkt kunnen worden, terwijl de oplossing eenvoudig is: hantering van een maximale effectieve kansspelbelasting van maximaal 10% BSR. Ter vergelijking: de bestaande loterijen hebben gemiddeld een effectieve kansspelbelastingdruk van minder dan 10%.

### **Centraal Register niet effectief**

10. STIOG deelt de doelstelling dat kansspelverslaving moet worden voorkomen en de wet daarom moet voorzien in adequate waarborgen. Ter ondersteuning verwijzen wij naar ons Responsible Gaming Paper, waarover het ministerie al beschikt. Het concept wetsvoorstel beoogt een CR te introduceren, resulterend in een (verplichte en vrijwillige) uitsluiting van risico- en probleemspelers van deelname aan kansspelen. STIOG meent dat vrijwilligheid en beschikkingsvrijheid de uitgangspunten moeten vormen van een effectieve aanpak van kansspelverslaving, bij gebrek waarvan spelers zullen overstappen naar een niet gereguleerd aanbod of daar blijven spelen. Indringende maatregelen zoals het CR dienen steeds de absolute uitzondering te vormen. Gelet op het zeer ruime persoonlijke toepassingsgebied zal het CR niet effectief zijn en eerder een

---

<sup>3</sup> Zie ook in die zin het afsluitende woord van de voorzitter van de KSA, de heer J. Suyver, om het belang van een gedegen kanalisatie op haar juiste waarde te schatten.



ontradend effect hebben om te spelen bij een Nederlandse vergunninghouder. Daarnaast is de relatieve anonimiteit<sup>4</sup> t.a.v. de overheid cruciaal voor een effectieve bestrijding van verslaving. Dit blijkt ook uit het WODC rapport "Gokken in kaart".<sup>5</sup> Het CR zal dit volledig doorkruisen. Dit nog los van de extra risico's op misbruik of datalekken, waarin onvoldoende is voorzien.

11. Het CR is ook ondoordacht en willekeurig. Zo zullen de loterijen en sportweddenschappen ten onrechte buiten het bereik van het CR vallen, terwijl krasloten en sportweddenschappen een hoog verslavingsrisico zouden kennen. Deze kansspelen kwalificeren namelijk als short odd kansspelen.<sup>6</sup> Personen die in het CR staan geregistreerd kunnen dus onverminderd gebruik blijven maken van de voornoemde kansspelen. Daarnaast kunnen zij nog steeds met mailings (per post of elektronisch) voor dergelijke short odd spelen worden benaderd. Een consequente doorvoering van het CR zou er toe moeten leiden dat na een registratie van een speler in het CR een automatische machtiging voor een loterij-incasso van deze speler wordt geblokkeerd. Een dergelijke blokkering zou ook moeten gelden voor de direct marketing activiteiten van de loterijen. De geregistreerde speler mag namelijk niet in verleiding komen om na zijn uitsluiting te vallen voor de direct marketing van deze aanbieders. Zonder toevoeging van deze blokkeringen zal het CR inbreuk maken op het gelijkheidsbeginsel en tot willekeur leiden. In die zin is STIOG dan ook voorstander dat het CR enerzijds, wordt beperkt tot probleemspelers, maar anderzijds, wel wordt uitgebreid tot alle kansspelen, ongeacht de onderliggende aard van het product. Dit standpunt sluit ook sterker aan bij de noodzaak om tot een algemeen en horizontaal consistent kansspelbeleid te komen.
12. Aanbieders kunnen eventuele problemen bij spelers goed herkennen en hebben daar doorgaans ook veel ervaring mee. De aanbieders kunnen daarom eventueel en binnen hun mogelijkheden op een effectieve manier maatregelen treffen om kansspelverslaving te voorkomen en probleemgedrag op een juiste en passende wijze te adresseren. De daartoe te implementeren preventieve maatregelen kunnen in de vergunningvoorschriften worden opgenomen. Hiertoe dient te worden bepaald dat vergunninghouders een plan van aanpak moeten maken ter voorkoming van probleemgedrag en dat zij daartoe moeten samenwerken met een GGZ partner. Een dergelijke methodiek wordt succesvol gehanteerd in Denemarken.

#### CR is disproportioneel en vormt ongerechtvaardigde inbreuk op persoonlijke levenssfeer

13. Het CR vormt een ongerechtvaardigde inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer als vastgelegd in artikel 8 lid 1 EVRM en artikel 10 van de Grondwet, zoals uitgewerkt in onder meer de Wet bescherming persoonsgegevens ("Wbp"). Dat geldt te meer nu de verplichting voor bijna de gehele bedrijfstak gaat gelden en het CR een geautomatiseerd systeem vormt, waarin bijzondere persoonsgegevens (over verslaving) worden verzameld. Opname in het

---

<sup>4</sup> STIOG benadrukt dat de deelname aan online kansspelen niet anoniem is, omdat online aanbieders over tal van gegevens beschikken over hun klanten, met inbegrip van hun digitale fingerprint.

<sup>5</sup> Gokken in kaart, Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, WODC, 2011.

<sup>6</sup> WODC rapport, p.1.






register heeft bovendien nadelige consequenties voor de betrokkene (uitsluiting). Voorts zal bij elke inlog een check met het CR moeten plaatsvinden. De operators moeten dus actief het speelgedrag van alle in Nederland actieve spelers voortdurend gaan monitoren en als onderdeel daarvan de bezoekfrequentie gaan bijhouden. Het CR zal dus resulteren in een online speler volgsysteem van overheidswege, waarbij de KSA als houder en beschermer van het CR bezoekfrequenties kan bijhouden, omdat bij elke inlogsessie van een speler er een check plaatsvindt met het CR. Dit ondanks de nadrukkelijke wens van de staatssecretaris als verwoord in zijn brief van 22 maart 2012 om geen bezoekfrequentie te willen bijhouden gezien de vergaande consequenties daarvan.<sup>7</sup>

*“Zoals ik tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot oprichting van de KSA in de Eerste Kamer al heb aangegeven, acht ik het niet wenselijk dat alle gedragingen van alle spelers te allen tijde centraal geregistreerd zouden worden. Hoewel dit wellicht een mogelijkheid zou bieden om probleemspelers te signaleren wanneer zij van aanbieder of spelsoort wisselen, zou dit van het centraal register als het ware een nationale speladministratie van alle deelnemers aan kansspelen maken. Dergelijke registratie dient aan de eisen van de Wet bescherming persoonsgegevens te voldoen. Een dergelijke registratie is naar mijn oordeel een disproportioneel middel om kansspelverslaving te voorkomen, en zal niet binnen afzienbare tijd leiden tot inrichting van een effectief en efficiënt systeem.”*

14. Het CR vormt zodoende een disproportionele inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de spelers. Daar komt bij dat iedere grootschalige opslag van gegevens veel maatschappelijke onrust veroorzaakt. STIOG verwijst naar de commotie rondom het elektronisch patiëntendossier en het rekeningrijden. Voor de goede orde merkt STIOG op dat er weliswaar een juridische grondslag voor het CR kan komen, maar dat het niet duidelijk is of het CR en de privacybeperking die hiermee samenhangt noodzakelijk is in een democratische samenleving. Uit onderzoek in tal van landen blijkt dat de grote meerderheid van de bevolking geen probleem heeft met kansspelen. Moeten deze 98% van de democratische samenleving dan hun privacy opgeven om de 2% probleemspelers te beschermen via een CR? Zonder afbreuk te willen doen aan de noodzaak om deze 2% te helpen en hun gedragsstoornis professioneel op te volgen, staat het STIOG voor dat er minder ingrijpende en/of equivalente maatregelen zijn.
15. Het CR zal niet alleen technisch ingewikkeld zijn, maar ook zeer kostbaar zijn. De ervaring leert dat de kosten van de invoering van dergelijke complexe IT systemen binnen de overheid doorgaans veel hoger uitvallen, dit los van het lage slagingspercentage van de projecten. STIOG verwijst naar de recente discussie over het mislukte peperdure systeem voor het digitale strafproces dossier en het misgelopen ICT systeem van de IND. De kosten van het CR zullen bovendien volledig worden afgewenteld op de aanbieders en welke uiteindelijk zullen doorwerken op de consumenten. Daarnaast zal het CR kwetsbaar zijn voor inbreuken.

---

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2011-2012, 24557, 131, p. 5.

- 
16. Het CR maakt niet alleen inbreuk op de persoonlijke levensfeer, maar ook op de vrijheid van ondernemerschap, die is verankerd in artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Nu de effectiviteit van het CR niet is aangetoond, is de inbreuk op deze rechten per definitie niet gerechtvaardigd, laat staan dat de te dienen belangen in evenwicht zijn met de inbreuken.<sup>8</sup>
17. Volgens de MvT zou een toetsing aan artikel 8 EVRM zijn uitgevoerd. Daar is geen sprake van. Artikel 8 EVRM wordt slechts aangehaald, zonder dat met inachtneming van de voorwaarden uit de geldende jurisprudentie is getoetst of de inbreuk op artikel 8 EVRM gerechtvaardigd is. Dat is volgens STIOG niet het geval, onder meer omdat via de vergunningseisen op een veel minder belastende wijze adequaat in het beschermen van de gezondheid van de spelers kan worden voorzien.
18. Er is voorts niet aangetoond dat het middel effectief is en spelers niet zullen overstappen naar ongereguleerd online aanbod. De methodiek van een registratieplicht is wellicht gebruikt voor toegangsverboden voor landbased speelgelegenheden. De effectiviteit voor het online aanbod is echter niet aangetoond. Uit het WODC rapport volgt bovendien dat het verslavingsgevaar bij landbased veel hoger is dan bij online. Er is evenmin aangetoond dat probleemspelers voor landbased zullen overstappen naar online.
19. Volgens het WODC rapport bedraagt het aantal probleemspelers 20.000 en zijn er 92.000 risicospelers, dit op een aantal recreatieve spelers van 8,7 miljoen.<sup>9</sup> Als het middel al geschikt zou zijn, dan staat de centrale registratieplicht gezien het aantal verslaafden niet in een billijke verhouding tot het beoogde doel. Het voorgaande is niet anders bij de vrijwillige uitsluiting. In feite gaat het om een verplichte uitsluiting, omdat bij gebrek van een vrijwillige uitsluiting het traject voor een verplichte uitsluiting moet worden ingezet. De betrokkene heeft dus geen daadwerkelijke keuze. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen risico- en probleemspelers, beide worden ten onrechte aan dezelfde maatregelen onderworpen.
20. Voor de registratie zal gebruik worden gemaakt van het burgerservicenummer ("BSN"). Dit is een bijzonder persoonsgegeven. Voor dit gebruik is (voorlopig nog) geen wettelijke basis. Een identificatienummer als het BSN kan namelijk slechts gebruikt worden voor de doeleinden bepaald in de wet (artikel 24 Wbp). In de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) is geen voorziening getroffen voor het gebruik van het BSN om een centraal register op te zetten om kansspelverslaving tegen te gaan.<sup>10</sup> Het BSN mag zodoende niet voor het CR worden ingezet en voor een eventuele uitbreiding van de Wabb bestaat zeker geen basis, nu het gebruik van het

---

<sup>8</sup> Hof van Justitie van de Europese Unie ("HvJ EU") 24 november 2011, zaak C-70/10, Scarlet Extended/Sabam, nr. 46-53.

<sup>9</sup> WODC rapport, p. I. Het betreft het totaal aantal spelers op de Nederlandse bevolking dat deelneemt aan kansspelen, zowel in vaste inrichtingen als online.

<sup>10</sup> Ter ondersteuning wordt verwezen naar de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 7 september 2011, LJN BR 7092.

BSN nummer niet noodzakelijk is. Ook de artikelen 8 (noodzakelijkheid) en 11 (niet bovenmatig) Wbp verzetten zich tegen de verwerking. De identiteit van de spelers kan namelijk op basis van andere persoonsgegevens zoals de naam, geslacht en geboortedatum worden vastgesteld. Dit zijn geen bijzondere persoonsgegevens. Het gebruik daarvan levert minder risico's op dan het gebruik van het BSN. In geval van misbruik van het BSN is er een hoog risico op misbruik en identiteitsfraude. De koppeling van informatie wordt door het gebruik van het BSN onnodig vereenvoudigd. STIOG concludeert dat daarom het BSN niet moet worden verwerkt.

21. De invoering van het CR kost veel tijd en middelen en is nauwelijks effectief. Bovendien worden alle kosten voor de verslavingszorg, een overheidstaak, bij de aanbieders gelegd. Als een dergelijk register wordt ingevoerd, moeten als gesteld hiervoor in ieder geval de loterijen en short odd kansspelen als krasloten daar onder vallen, bij gebrek waarvan inbreuk wordt gemaakt op het gelijkheidsbeginsel. Dit geldt evenzo voor sportweddenschappen.
22. Als het CR zou worden ingevoerd, dan moet de regeling gezien het ingrijpende karakter daarvan in ieder geval in de Wok en niet in lagere regelgeving worden uitgewerkt.
23. Het gebruik van een CR is ook geen standaardpraktijk in andere lidstaten. Mocht er desondanks tot de invoering van een CR worden besloten, dan moet de inbreuk op de privacy van de speler worden beperkt door de opzet van het CR te wijzigen. In plaats van een CR waartegen spelers worden geverifieerd, dient de KSA gebruik te maken van een dagelijks aan de vergunninghouders te versturen lijst met spelers die moeten worden uitgesloten. De vergunninghouders kunnen op basis van deze informatie, welke eenvoudig en op een beveiligde wijze door gebruik van versleuteling kan worden verwerkt, lokaal toetsen of een speler mag deelnemen. Op deze wijze zal niet van overheidswege een voortdurende monitoring van het speelgedrag plaatsvinden. Bovendien is deze opzet veel goedkoper en het risico op inbreuken in het CR veel lager.
24. Naar STIOG begrijpt, zal een registratie in het CR een besluit vormen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, zodat de speler hiertegen bezwaar en (hoger) beroep kan instellen. Door de registratie wordt inbreuk gemaakt op de handelingsbekwaamheid van een individu. Pas als de speler kan aantonen dat er geen sprake is van een verslavingsrisico, zal een procedure succesvol kunnen zijn. Zodoende is er (feitelijk) ten onrechte sprake van een omkering van de bewijslast. Het aanwenden van rechtsmiddelen is voor de speler te bezwaarlijk en vormt een te hoge drempel. Hij zal bovendien pas in beroep toegang krijgen tot een onafhankelijke rechter.
25. Er is nog niet adequaat voorzien in misbruik en oneigenlijke registratie op verzoek van derden. Tot slot dient een registratie pas te geschieden op basis van een advies daartoe van een gekwalificeerde kansspelverslavingsdeskundige. Een dergelijk oordeel kan gezien de benodigde expertise slechts worden gegeven door een deskundig arts, derhalve met expertise in de verslavingszorg. Dit vormt ook een waarborg tegen spelers die operators aansprakelijk gaan stellen voor een foutieve registratie.

## **Wok moet de kern van de regels bevatten**

26. Verschillende onderdelen die bepalend zijn voor de bedrijfsvoering van de toekomstige aanbieders worden in de huidige opzet niet in de Wok maar in lagere regelgeving opgenomen. Aanbieders kunnen daarom (nog) niet beoordelen of het regime in Nederland attractief zal zijn. Aan de aanbieders dient zo spoedig mogelijk, dan wel tijdig voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel inzage te worden verschaft in de (ontwerp) lagere regelgeving.
27. Het wetsvoorstel bevat in feite slechts de contouren van het wettelijk kader, terwijl de kern (deels) en de invulling vorm krijgt in lagere regelgeving, hetzij in een algemene maatregel van bestuur ("AMVB"), hetzij in een ministeriële regeling. De kern van de bepalingen van het nieuwe regime moeten daarom in de Wok zelf een slag verder worden uitgewerkt, zoals ook verder in deze brief en de bijlage aan de orde komt. Het betreft onder meer het begrip kansspelen op afstand, de bepalingen die dienen om de drie doelstellingen te verwezenlijken alsmede de vergunningverlening en de bevoegdheid tot intrekking. Uiteraard dient de wet in te kunnen spelen op wijzigingen in de technologie en ontwikkelingen in het spelaanbod, dit doet niet af aan de noodzaak om de reikwijdte van de Wok in de wet zelf af te bakenen.

## **Identificatie en toegang tot het spelaanbod**

28. Voorwaarde voor een goede kanalisatie is een eenvoudige en transparante registratie- en identificatieprocedure. Voor elk online aanbod geldt dat iedere extra stap in het registratieproces tot een verlies in de kanalisatie leidt. Dit geldt evenzo voor online kansspelen. De inzet van een elektronische identiteitskaart, mits met adequate waarborgen omgeven, kan hier aan bijdragen.
29. De huidige methodiek van een voorlopige spelersrekening is niet goed uitgewerkt. Deze rekening moet in Nederland, net als in Italië ten minste 90 dagen beschikbaar zijn, zodat de speler genoeg gelegenheid heeft om de benodigde documentatie te sturen. Gedurende deze periode moet de speler de kans krijgen om te spelen, echter zonder een stortingslimiet en zonder de mogelijkheid om winsten te innen. Een degelijke methodiek wordt in Malta succesvol gebruikt. Ook voor de tijdelijke rekening moet gelden dat er geen extra drempels worden opgeworpen die tot een verlies in conversie kunnen leiden. De operators hanteren bij de identificatie strikte en zorgvuldige procedures. In de op zelfregulering gebaseerde CEN Overeenkomst is uitgebreid beschreven welke "control measures" gebruikt worden om een hoog niveau van consumentenbescherming te bereiken. Onderdeel daarvan is dat wanneer sprake is van bedrog bij de registratie, de speler onherroepelijk uitgesloten wordt van deelname.
30. De spelersregistratie is voorts ondoordacht, omdat deze niet aansluit bij de online betalingspraktijk. STIOG heeft zich laten informeren: voor creditcards geldt dat de voorgenomen procedure niet zal functioneren, aangezien de vergunninghouder de tenaamstelling van de creditcard en de bankrekening waaraan deze gekoppeld is niet kan verifiëren, anders dan door

fysieke kopien van afschriften te gaan opvragen bij de creditcard maatschappij. Dit is omslachtig en daarom niet werkbaar. STIOG verwijst hiertoe ook naar paragraaf 3 van de zienswijze van de Nederlandse Vereniging van Banken van 16 juli 2013. Het ministerie moet derhalve onderzoeken hoe de controle van de bankgegevens in de praktijk plaatsvindt en daarna in overleg met de industrie een effectieve methode voor de controle bepalen. Deze methode mag in ieder geval geen drempels opwerpen voor de registratie of bredere gebruikservaring, aangezien dit de kanalisatie ondergraaft.

31. De eisen die zien op het spelersprofiel zijn nog niet uitgewerkt, maar deze moeten in ieder geval de registratie niet ingewikkeld, langdurig of onplezierig maken.

#### **Online kansspelen en kansspelen via andere media**

32. Het concept wetsvoorstel, maar ook het gelden wettelijk kader stellen regels met betrekking tot informatieverstrekking aan de consument waaraan de vergunninghouder moet voldoen. De plicht om bepaalde informatie te verstekken geldt voor iedere gebruikersinterface (MvT p. 18). De MvT signaleert dat niet op iedere interface deze informatie hoeft te staan, maar de speler moet vanuit een interface de informatie wel kunnen benaderen (middels b.v. een link). Het lijkt erop dat bij het opstellen van het concept wetsvoorstel in het algemeen is uitgegaan van online media. In de MvT wordt bij herhaling gesproken van "online kansspelen" als vervanging voor de term "kansspelen op afstand". Deze twee termen zijn echter niet één op één inwisselbaar: "kansspelen op afstand" omvat "online kansspelen" maar is een ruimer begrip en omvat bijvoorbeeld ook televisie, telefonie (mobiel) etc. Ook bij de bepaling van de informatieplicht is onvoldoende rekening gehouden met het feit dat het medium televisie (nog) niet in alle gevallen uitgerust is met de technische mogelijkheden die het internet wel biedt. Denk bijvoorbeeld aan de tijds klok en het saldo van de speler dat eventueel in beeld te zien moet zijn, de mogelijkheid om (zelfopgelegde) beperkingen aan speelgedrag op te leggen, of de zelftest.
33. Aangezien een speler zich echter online moet aanmelden om mee te kunnen doen aan een televisieprogramma (bijvoorbeeld sportsbetting tijdens de wedstrijd of tijdens een entertainment programma), lijkt dat aan de bedoeling van de wet - informatie is te allen tijde tijdens een spel op te vragen - tegemoet gekomen kan worden door op de website van de vergunninghouder alle benodigde informatie te verstekken voor en tijdens het spel en op televisie zelf te volstaan met de informatie die ook in televisiereclames verstrekt moet worden.
34. Aangezien het medium "televisie" technisch niet voldoet aan de gestelde eisen met betrekking tot informatieverstrekking, is voor de consultatie de vraag gerechtvaardigd of en hoe:
  - a) de inzet van televisie realiseerbaar is als zelfstandig aanbodkanaal;
  - b) in hoeverre de combinatie televisie plus telefonie toegestaan is;
  - c) en in hoeverre de combinatie televisie plus online/mobiel toegestaan is, waarbij de online/mobiele portal/website voorziet in de informatieverstrekking aan de consument.

35. STIOG stelt voor om een aanpassing in het concept Wetsvoorstel toe te voegen die erin voorziet dat indien het aanbod van een kansspel alleen afgenomen kan worden door gebruikmaking van meerdere interfaces, het voldoende is als op één van deze interfaces wordt voldaan aan die voorwaarden die technisch niet realiseerbaar zijn op een andere interface. In ieder geval dienen de eisen voor kansspelen die via televisie worden aangeboden, zodanig te worden aangepast, zodat ook via dit kanaal een aantrekkelijk aanbod kan worden geboden. Waar nodig moet hiertoe een afgezwakt regime gelden, dit geldt in het bijzonder voor kleine kansspelen rondom livenesshows, waar de risico's beperkt zijn.

#### **Deelname aan kansspelen door toezichthouders**

36. Artikel 34c van het concept wetsvoorstel introduceert de bevoegdheid voor toezichthouders om met onjuiste en onvolledige gegevens over hun identiteit te gaan spelen. Het is hoogst ongewenst dat straks ambtenaren van de KSA met valse gegevens een (voorlopige) spelersrekening aanmaken om te gaan spelen en zelfs prijzen gaan winnen bij de toekomstige vergunninghouders. Dit middel is niet proportioneel en zal verstrekkinge gevolgen hebben, niet alleen voor de vergunninghouder, maar ook voor de softwareleverancier, omdat het spelverloop op ingrijpende en nadelige wijze kan worden beïnvloed door het meespelen van de toezichthouder. De toezichthouder beschikt bovendien over voldoende middelen om adequaat toezicht te houden. De inzet van een dergelijke procedure is dus niet nodig en derhalve niet gerechtvaardigd. Voor zover de bevoegdheid toch wordt ingevoerd, dient de inzet zich te beperken tot aanbieders zonder Nederlandse vergunning.
37. Er kleven principiële bezwaren aan de introductie van deze bevoegdheid. De bevoegdheid vertoont grote overeenkomsten met de pseudokoop van artikel 126i van het Wetboek van Strafvordering ("WvSv"). Omdat het daar om een verstrekkinge bevoegdheid van opsporingsambtenaren gaat, is deze bevoegdheid aan strenge eisen onderworpen. Zo bestaat de bevoegdheid tot pseudokoop slechts ingeval van een verdenking van een ernstig misdrijf als omschreven in artikel 67 WvSv en moet een officier van justitie toestemming geven voor de inzet van de bevoegdheid. Het gevaar van uitlokking ligt bij de inzet van deze bevoegdheid op de loer. Om die reden is in de jurisprudentie van de Hoge Raad bepaald dat de bevoegdheid niet op een dergelijke wijze mag worden ingezet, dat de verdachte wordt gebracht tot andere handelingen dan die waarop zijn opzet al was gericht ("het Talloncriterium").<sup>11</sup> In casu is daaraan niet voldaan, onder meer omdat de opzet niet is aangetoond.


---

<sup>11</sup> Het Talloncriterium kan worden gezien als een uitvloeisel van het door artikel 6 EVRM beschermde recht op een eerlijk proces. Nu overtreding van de bepalingen van de Wok kan leiden tot een boete, is er sprake van een sanctiebevoegdheid van de overheid. Op grond van de rechtspraak over het EVRM is artikel 6 EVRM niet alleen bij (puur) strafrechtelijk optreden van de overheid van toepassing, maar ook wanneer er sprake is van een administratieve sanctie.

38. STIOG meent dan ook dat, voor zover de bevoegdheid überhaupt wordt ingevoerd, de inzet van deze bevoegdheid op zijn minst moet worden omkleed met waarborgen in de Wok zelf, die ervoor zorgen dat het recht op een eerlijk proces gehonoreerd wordt. Hierbij valt in ieder geval te denken aan de voorwaarde van een redelijke verdenking en het beperken van de toepassing tot aanbieders zonder vergunning.

### Rechtszekerheid

39. Omwille van de rechtszekerheid dienen de voorschriften in de Wok en de lagere regelgeving zo gedetailleerd mogelijk te zijn ("rule-based") in plaats van "principle based". Als er zorgplichten in de Wok worden geïntroduceerd, dan moeten deze in de wet helder zijn geformuleerd. Desnoods blijkt dit uit de parlementaire geschiedenis, zodat er in ieder geval geen onzekerheid kan bestaan over de strekking van een zorgplicht. Marktpartijen moeten vooraf immers weten waar zij aan toe zijn en mogen niet het risico lopen dat begrippen (achteraf) door de KSA (te) ruim worden uitgelegd en het risico lopen op onverwachte sancties. Dit temeer nu een overtreding tot een intrekking van een vergunning kan leiden. Daar waar na verloop van tijd een nadere duiding van een bepaling nodig is, zal via lagere regelgeving een uitwerking moeten plaatsvinden. Deze uitwerking mag niet slechts vorm krijgen in de beslissingspraktijk van de toezichthouder. Dit zou leiden tot rechtsonzekerheid en willekeur in de hand kunnen werken. Er mag derhalve voor de toezichthouder geen ruimte bestaan om de marktspelers met terugwerkende kracht te confronteren met een nadere interpretatie van de Wok en de lagere regelgeving.
40. Aanbieders moeten ook thans al weten waar zij aan toe zijn. De prioriteringscriteria van de KSA mogen daarom niet tijdens de huidige transitiefase worden gewijzigd: de toezichthouder dient niet tijdens de wedstrijd de spelregels te wijzigen. Daar komt bij dat de afgelopen periode de voorwaarden van de vergunningen van de huidige monopoliehouders op verschillende onderdelen zijn verruimd, waardoor het spelaanbod is/kan worden uitgebreid. Als de prioriteringscriteria worden aangescherpt, worden de huidige online aanbieders nog verder op achterstand gesteld ten opzichte van de monopoliehouders. Daar kan geen sprake van zijn. Een aanscherping zou slechts op de voet van een formele wettelijke basis mogen geschieden. Als er een aanpassing zou komen, dan moet deze zich in weerwil van de suggesties op p. 13 van de MvT, enkel richten op de affiliates die reclame maken voor aanbieders die zich niet aan de prioriteringscriteria houden.
41. Affiliates vallen straks onder artikel 1 sub b Wok. Zodoende is er geen rechtvaardiging meer om de aanbieders verantwoordelijk te houden voor het zelfstandig handelen van affiliates. Dit dient in het wetsvoorstel te worden aangepast.
42. Naar STIOG begrijpt dringen de bestaande vergunninghouders aan op een "prelaunch" of flankerend beleid (MvT p. 13), omdat zij op achterstand zouden staan. De bestaande vergunninghouders beschikken evenwel over monopolieposities. Zij hebben in Nederland al jaren met enorme marketingactiviteiten hun naam in Nederland kunnen vestigen, dit in tegenstelling tot



de niet gereguleerde aanbieders. Deze marketingactiviteiten kunnen zij ook in de komende jaren blijven uitoefenen. Daarnaast hebben de bestaande loterijen online al posities opgebouwd, onder meer door online verkoopactiviteiten. Voorts kunnen spelers zich, onder meer bij de Lotto, online aanmelden. De bestaande vergunninghouders beschikken daarom nog steeds over een belangrijke voorsprong ten opzichte van de toekomstige vergunninghouders. Een prelaunch of flankerend beleid zal de toekomstige vergunninghouders ongerechtvaardigd, in strijd met de vrijheid van diensten, op achterstand brengen.

#### **Blokkeringsbevoegdheid ex artikel 34n doorstaat de toets aan het recht niet**

43. Artikel 34n van het concept introduceert de bevoegdheid voor de KSA om via een bindende aanwijzing internet providers en payment providers te verplichten om internet- en betalingsverkeer te blokkeren. Deze maatregel kan de KSA zonder voorafgaande rechterlijke toets opleggen. In de MvT (p. 97) wordt de indruk gewekt dat de regeling zou overeenkomen met de bestaande praktijk van een notice and takedown verzoek. Dat is volstrekt onjuist. Het volledig blokkeren van een website of het afsluiten van internetverkeer is namelijk geenzins te vergelijken met het op grond van een verzoek verwijderen van bepaald materiaal.
44. Niet alleen de vrijheid van meningsuiting in de zin van artikel 10 EVRM wordt door de voorgenomen bepaling ernstig beperkt, maar ook het recht op privacy van de internetgebruiker en de vrijheid van ondernemerschap van de provider. Voor een beperking van deze fundamentele rechten is volgens vaste jurisprudentie van het EHRM vereist dat de maatregelen "noodzakelijk zijn in een democratische samenleving". Daarvan is echter geen sprake.
45. Volgens de MvT<sup>12</sup> zou de bepaling noodzakelijk zijn om de doelstellingen van het kansspelbeleid realiseren, in het bijzonder het voorkomen van kansspelverslaving, criminaliteit en illegaliteit. Het noodzakelijkheidsvereiste houdt een proportionaliteit- en subsidiariteitstoets in. De proportionaliteitstoets vereist dat de beperking daadwerkelijk geschikt moet zijn om het te beschermen doel te dienen. Daarnaast moet er een billijke verhouding bestaan tussen de beperking en het belang dat wordt nagestreefd. De subsidiariteitstoets houdt in dat als er een minder vergaande maatregel bestaat om het gestelde doel te bereiken, de verdergaande maatregel disproportioneel is.
46. Artikel 34n kan de beide toetsen, in weerwil van hetgeen in de MvT is gesteld, niet doorstaan. Zo is er geen onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het blokkeren van websites, teneinde kansspelverslaving en criminaliteit in Nederland te beperken. Daarnaast zijn er diverse (eenvoudige) methoden om blokkades te omzeilen. De illegale aanbieder wordt bovendien door de blokkering niet gedwongen om zijn activiteiten te staken. De beoogde doelen kunnen dan ook niet (voldoende) worden gerealiseerd. Aan de proportionaliteitstoets wordt zodoende niet voldaan. Uit het WODC rapport blijkt daarnaast dat er voldoende alternatieven bestaan om

---

<sup>12</sup> Zie onder meer p. 38 en 98.



kansspelverslaving tegen te gaan.<sup>13</sup> Bovendien is als gesteld het aantal verslaafden in Nederland beperkt in verhouding tot de beperking van de grondrechten die de bepaling zal opleveren voor alle spelers in Nederlanders welke gebruik maken van online kansspelen. Daarnaast beschikt de KSA (straks) over voldoende bevoegdheden om eventuele overtreders direct aan te pakken. De gewraakte bepaling doorstaat daarom noch de proportionaliteits- noch de subsidiariteitstoets. Het voorgenomen artikel moet daarom geschrapt worden.

47. Daarnaast maakt deze clausule inbreuk op de netneutraliteit ex artikel 7.4a Telecommunicatiewet ("Tw"). Op grond van dit artikel mogen aanbieders van internettoegangsdiensten in de zin van de Tw geen "diensten of toepassingen op het internet [...] belemmeren of vertragen", behalve indien noodzakelijk op grond van een aantal limitatief vastgelegde gevallen, waaronder "ter uitvoering van een wettelijk voorschrift of rechterlijk bevel".
48. Uit de toelichting op artikel 7.4a Tw blijkt dat onder een wettelijk voorschrift een formele wet moet worden verstaan. Een bindende aanwijzing van de KSA is echter geen formele wet. Alleen om die reden al is de bepaling in strijd met de netneutraliteit. Daarbij komt dat artikel 7.4a Tw een noodzakelijkheidstoets bevat. Die noodzakelijkheid moet worden beoordeeld naar dezelfde maatstaven van proportionaliteit en subsidiariteit die in de randnummers hiervoor besproken zijn. Ook hier geldt op gelijke wijze dat de beperking niet daadwerkelijk geschikt is om het beoogde doel te bereiken en dat er minder ingrijpende mogelijkheden zijn om het gestelde doel te bereiken.

#### **Nadere regelgeving ex artikel 4a Wok**

49. Volgens de MvT (p.10) komt er nadere regelgeving welke de deelname aan kansspelen niet mag stimuleren. Dit onderdeel moet aangepast. De reclameactiviteiten dienen met het oog op de gewenste kanalisatie de deelname aan het Nederlandse spelaanbod juist stimuleren, zodat de consument gebruik gaat maken van het aanbod van Nederlandse vergunninghouders. De reclameactiviteiten moeten dan ook een positief effect kunnen hebben, teneinde de kanalisatie succesvol te laten zijn.

#### **Locatie servers**

50. Tot slot, er is geen rechtvaardiging om de aanbieders te verplichten om hun servers in Nederland aan te houden. Denemarken heeft dit indertijd overwogen, maar hier bewust van afgezien. Dit zou de aanbieders namelijk onnodig op kosten jagen en zo de kanalisatie ernstig nadelig beïnvloeden. Als er al eisen worden gesteld, wat ons inziens niet nodig is, volstaat het als de servers binnen de EER aanwezig zijn. In geval van andere landen kan een samenwerkingsovereenkomst worden gesloten.

---

<sup>13</sup> Zie onder meer hoofdstuk 5.6.

**Tot besluit**

STIOG verzoekt u het wetsvoorstel op de voornoemde punten aan te passen. Mochten er naar aanleiding van het voorgaande vragen zijn, dan zijn wij graag bereid de zienswijze in een overleg mondeling toe te lichten.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script that is difficult to decipher. It appears to be a single name or set of initials.

Public Affairs

Stichting Online Gaming Nederland (STIOG)  
Nieuweweg 53, 1251 LH Laren, The Netherlands  
KvK nr. 51042614. VAT nr. 8230.57.033

Bijlage met aanvullende punten bij brief STIOG 21 juli 2013.

In deze bijlage reageert STIOG op de afzonderlijke bepalingen van het wetsvoorstel, waar aan de orde wordt verwezen naar de brief van 21 juli 2013.

#### **Artikel 1 Gelegenheid geven**

1. Artikel 1 lid 3 introduceert de grondslag voor een ministeriële regeling met betrekking tot het gelegenheid geven, teneinde daarin te bepalen wat wordt verstaan onder een kansspel. De strekking van dit kernbegrip moet in de Wok zelf worden bepaald en niet in lagere regelgeving, als een ministeriële regeling.

#### **Artikel 5 Voorschriften vergunning**

2. Artikel 5 lid 1 bevat de bevoegdheid tot het stellen van voorschriften bij een vergunning. De rechtszekerheid vergt dat vooraf limitatief in de Wok wordt bepaald op welke onderwerpen de voorschriften kunnen zien, zoals dat ook is gebeurd in artikel 3.14 Telecommunicatiewet. Op basis van de vaste jurisprudentie van het HvJ EU<sup>1</sup> gelden er strenge eisen voor het verbinden van voorschriften aan vergunningstelsels. Naast de strikte voorwaarden geldend onder het consistentievereiste, moeten vergunningstelsels voldoen aan onder meer de volgende voorschriften:
  - openbaarheid: een passende mate van openbaarheid is gewaarborgd, zodat een vergunning voor mededinging openstaat;
  - transparantie van de toekenningscriteria: de uitgifte moet gebaseerd zijn op objectieve criteria die niet-discriminerend en vooraf bekend zijn, zodat een grens wordt gesteld aan de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten;
  - transparantie van de toekenningsprocedure: elk risico van favoritisme en willekeur door de aanbestedende dienst wordt uitgesloten en alle voorwaarden en modaliteiten van de uitgifte moeten duidelijk, precies en ondubbelzinnig worden geformuleerd; en
  - gelijkheid: alle inschrijvers moeten dezelfde kansen krijgen en voor hen moeten dezelfde voorwaarden gelden.
3. Artikel 5 lid 2 en 3: de gronden voor een intrekking van de vergunning moeten limitatief in de Wok worden opgenomen en niet in een AMVB. De zinsnede "in ieder geval" moet worden geschrapt. Voor de aanbieders moet duidelijk zijn wat de (mogelijke) intrekkingsgronden voor een vergunning zijn. In dit artikel moet dus uitputtend geregeld worden in welke gevallen de KSA een vergunning kan weigeren of intrekken. Zo wordt de rechtszekerheid, in vergelijking met de huidige tekst gewaarborgd. Ter vergelijking verwijst STIOG naar de gronden voor intrekking van een frequentievergunning als opgenomen in artikel 3.18 Telecommunicatiewet. Verder moet in de MvT worden vermeld dat de intrekking van een vergunning altijd een last remedy is, als alle andere handhavingsmogelijkheden zijn uitgeput.

---

<sup>1</sup> Zie onder meer HvJ EU 3 juni 2010, Sporting Exchange v. Sporttotalisator en HvJ EU 8 september 2010, Carmen Media Group v. Land Schleswig-Holstein.

#### **Artikel 6 en 6a vergoeding voor aanvraag en gebruik vergunning**

4. Wat betreft de vergoeding voor de aanvraag en het gebruik van de vergunning verwijst STIOG naar punt 3 en volgende van de brief.

#### **Artikel 31 Definitie kansspelen op afstand**

5. Artikel 31 lid 1 verwijst naar het begrip "zonder fysiek contact". Deze terminologie is ongelukkig. STIOG stelt voor deze zinsnede te schrappen en aan te sluiten bij de definitie in artikel 1 lid 2 richtlijn 98/48 van de begrippen "dienst" en "afstand" van de informatiemaatschappij.
6. Artikel 31 lid 3: bevat de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels bij AMVB. Het kernbegrip kansspelen moet echter in de Wok worden uitgelegd en niet in lagere regelgeving. Dit lid moet daarom vervallen.

#### **Artikel 31a Vergunning(voorschriften)**

7. Artikel 31a lid 3: bevat de bevoegdheid om beperkingen op te leggen wegens de aard van het spel, is te onbepaald en moet worden ingevuld in de Wok. Dit geldt ook voor de bevoegdheid tot het opleggen van vergunningvoorschriften. Uitgangspunt van de Wok moet vormen dat verschillende soorten online kansspelen aangeboden kunnen worden. Doel van de wetgever is het realiseren van een attractief en volledig aanbod voor de Nederlandse consument, met inbegrip van zijn gebruikservaring, om tot een maximale kanalisatie te komen. Eventuele beperkingen moeten gebaseerd zijn op duidelijke risico's en effectief bijdragen tot het beheren van deze risico's conform de algemene beleidsdoelstellingen. Deze moeten bovendien slechts gelden voor beperkte duur en dienen na 6 maanden opnieuw te worden geëvalueerd. Het gelijkheidsbeginsel en de vrijheid van diensten eisen daarnaast dat alle vormen zijn toegestaan, niet alleen casinospelen als genoemd in de MvT (p. 54), maar zeker ook online loterijen.
8. Event betting mag niet bij voorbaat worden uitgesloten voor alle categorieën (MvT p. 15). Er is hier een bestaande vraag naar. Dit biedt spelers de mogelijkheid om de uiting te geven aan hun betrokkenheid bij events. Voor de operators is dit daarom een belangrijk onderdeel van het spelaanbod. Er is geen enkele reden om bijvoorbeeld weddenschappen te verbieden die zien op het wedden op de uitkomst van bijvoorbeeld een talentshow op televisie, of de mogelijkheid van het houden van de Elfstedentocht. Event betting moet worden toegestaan, tenzij het maatschappelijk belang zich daar tegen verzet omdat een weddenschap een bijzonder gevaar op kansspelverslaving oplevert of in strijd is met de openbare orde. Daarbij denkt STIOG aan weddenschappen over rampen of ongelukken.
9. Artikel 31a lid 4: Op basis van een AMVB kunnen allerlei kansspelen alsnog worden uitgesloten of kan het aanbod zodanig worden beperkt dat de benodigde kanalisatie niet zal kunnen slagen. Dit is niet wenselijk. De bepaling moet vervallen, of er moeten waarborgen in de wet worden opgenomen die ervoor zorgen dat het spelaanbod niet onnodig wordt beperkt en beperkingen daadwerkelijk op consistente wijze bijdragen aan het kansspelbeleid en de hierin verwerkte doelstellingen.

**Artikel 31b Beslistermijn**

10. De maximale duur van de aanvraagprocedure moet in de Wok worden opgenomen en niet in een AMVB. De duur als nu geschetst in de toelichting van 6 maanden, met de mogelijkheid van verlenging, is te lang, zeker nu het wetsvoorstel niet vóór 1 januari 2015 in werking zal treden. Een maximale termijn van 3 maanden lijkt reëel.

**Artikel 31c en d Weigering en intrekking**

11. Op grond van artikel 31c zal een aanvraag geweigerd worden als onvoldoende is gewaarborgd dat de Wok of bij de Wok gestelde voorschriften wordt nageleefd. De zinsnede "in ieder geval" moet worden geschrapt vanwege de rechtsonzekerheid die dit creëert. Dit geldt ook voor artikel 31d. De weigeringsgronden mogen alleen limitatief in de Wok worden opgenomen. Daarnaast moeten deze niet voor verschillende uitleg vatbaar zijn. Naast het niet naleven van de Wok, dient de mogelijkheid te worden beperkt tot het niet naleven van de aan de vergunning verbonden voorschriften.
12. Een vergunning kan straks worden geweigerd als de betrouwbaarheid van de aanvrager of diens beleidsbepalers niet buiten twijfel zou staan (MvT, p. 57). Op grond van vaste rechtspraak<sup>2</sup> is een loutere uitsluiting op basis van een .com verleden niet afdoende. Het voorgaande mag niet resulteren in een bad actor clause/Bibob toets.
13. Daarnaast zijn de bewoordingen in artikel 31c e.v. niet duidelijk en laten (teveel) ruimte voor een willekeurige toepassing, waardoor de vergunningverlening niet (voldoende) transparant zal zijn. Op deze wijze wordt niet voldaan aan de eerder aangehaalde jurisprudentie van het HvJ EU Justitie (transparantie-eisen) over de uitgifte van vergunningen. De rechtszekerheid verzet zich evenzo tegen het gebruik van dergelijk subjectieve begrippen. Dit geldt ook voor de grondslag ex artikel 31d lid 1 sub d, lid 2 en lid 3 om de vergunning in te trekken. Op basis van objectieve criteria dient vooraf helder te zijn wanneer de betrouwbaarheid in het geding is, te beperken tot strafrechtelijke veroordelingen voor een beperkt aantal ernstige misdrijven als witwassen en mensenhandel.

**Artikel 31e en f Behandelkosten en exploitatieheffing**

14. De behandelkosten en de exploitatieheffing resulteren in een te hoge belastingdruk. STIOG verwijst naar punt 3 en volgende uit de brief.

**Artikel 31g Afdracht goede doelen**

15. Op grond van artikel 31g kan een verplichte afdracht voor goede doelen worden opgelegd. Deze bepaling dient te vervallen. Het huidige monopolie voor meerjarige vergunningen voor goededoelenloterijen is mede gebaseerd op de verplichte bijdrage aan goede doelen. Het vergunningstelsel voor online aanbod wordt hiervoor echter niet in het leven geroepen. Het kansspelbeleid mag en kan volgens het HvJ EU geen financiële doelstelling hebben. Daar komt bij dat er geen sprake is van een vervanging door het aanbod van de nieuwe vergunninghouders.

---

<sup>2</sup> Zie onder meer HvJ EU 27 oktober 2011, C-72/10 en C-77/10, Costa/Cifone.

16. Het is aan de vergunninghouders van online kansspelen zelf om te besluiten over de bijdragen die zij aan goede doelen willen leveren. De ervaring in andere lidstaten leert dat de toekomstige vergunninghouders zullen bijdragen aan sportinstellingen en andere goede doelen, dit onder meer via hun marketingbudgetten, inclusief sponsorship.<sup>3</sup> Deze aanbieders zullen zich op dit terrein van elkaar kunnen onderscheiden. Deze mogelijkheid moet niet negatief worden beïnvloed door een verplichte wettelijke afdracht. Deze verplichting kan daarnaast toekomstige aanbieders afschrikken en daardoor de kanalisatie negatief beïnvloeden. Bovendien bevat de bepaling ten onrechte geen waarborgen, zoals onder welke voorwaarden de verplichting kan worden opgelegd.

#### **Artikel 31h Rechtsvorm en transparantie**

17. Artikel 31h lid 3 verbiedt een ondoorzichtige structuur. Dit begrip is onduidelijk en zal leiden tot een willekeurige toepassing. Zie ook de reactie op artikel 31d. Dit begrip moet helder worden ingevuld.
18. Artikel 31 h lid 4 vereist dat de continuïteit van de bedrijfsvoering is gewaarborgd. Ook dit voorschrift is niet helder. Ook is onduidelijk wat een aanmerkelijk deel van het vermogen vormt in geval van een beslag. In de Wok moet een heldere uitwerking worden opgenomen.

#### **Artikel 31i Eisen aan bedrijfsvoering: verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie**

19. De verplichtingen die zien op de bedrijfsvoering behoeven uitwerking in de Wok. Dit geldt ook voor begrippen als passende middelen, processen en procedures. De essentie van de betekenis van deze begrippen moet in de Wok en niet in een AMVB worden opgenomen.

#### **Artikel 31j Betrouwbaarheid**

20. Het begrip betrouwbaarheid is onvoldoende duidelijk en helder. Zie de reactie op artikel 31c hiervoor. De betrouwbaarheid van een aanbieder mag in ieder geval niet in het geding zijn als een aanbieder gebruik maakt van de mogelijkheden die de Nederlandse wetgeving biedt (b.v. Wok en Algemene wet bestuursrecht). De rechtszekerheid vergt dat het begrip betrouwbaarheid wordt uitgewerkt in de Wok en niet in lagere regelgeving.
21. De inzet van de Wet Bibob lijkt overbodig en dient in ieder geval strikt te worden beperkt tot de gevallen dat het gebruik daarvan in overeenstemming is met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Op basis van de aangehaalde rechtspraak (o.a. Costa Cifone) is een loutere uitsluiting op basis van een .com verleden niet afdoende. Het voorgaande mag dus als gesteld niet resulteren in een "bad actor clause" en de inzet daartoe van de Bibob toets. In ieder geval mag het talmen van de wetgever bij de modernisering van de Wok niet door de inzet van de Wet Bibob ten nadele van online aanbieders met vergunningen in andere EU lidstaten - welke al jaren

---

<sup>3</sup> Er wordt per jaar € 2,1 mld bijgedragen aan sport door private gambling companies in de EU, "RGA 2010 Sports betting: legal, commercial and integrity issues" [http://www.rga.eu.com/data/files/Pressrelease/sports\\_betting\\_web.pdf](http://www.rga.eu.com/data/files/Pressrelease/sports_betting_web.pdf), Ook in Denemarken is de bijdrage van de nieuwe vergunninghouders hoog. Blijkens de Deense Sport Federatie wordt er samengewerkt met internationale kanspelaanbieders: <http://tv.nrk.no/serie/nyheter/nnfa22061713/17-06-2013> (vanaf 4:44). Zie evenzo "Study on the Contribution of the Gambling Industry to the Funding of Sports in Two Member States the UK and France", EGBA November 2008.

in aanmerking van een Nederlandse vergunning willen komen - worden ingezet. Dit moet duidelijk blijken uit de toelichting op deze bepaling.

#### **Artikel 31k Deskundigheid**

22. In de Wok of desnoods in een AMVB moet worden bepaald wanneer aan de deskundigheidseisen uit artikel 31k wordt voldaan. Aanbieders moeten vooraf weten aan welke eisen zij moeten voldoen. De toepassing van deze bepaling mag niet onnodig hoge drempels opwerpen, ten nadele van de industrie en de beoogde kanalisatie. Dit is onder meer gebeurd in de financiële adviespraktijk, waar de invoering van te hoge diploma-eisen tot een onnodige shake out heeft geleid.

#### **Artikel 31l inschrijving en aanmelding speler**

23. Artikel 31l lid 1, 2 en 4 zie brief punt 28.

24. Artikel 31l lid 3: De verplichting om niet tot registratie over te gaan als redelijkerwijs het vermoeden bestaat dat de persoon door onmatige deelname schade zal veroorzaken, is te verstrekend en onvoldoende concreet. Dit behoeft tenminste een uitwerking op hoofdlijnen in de Wok.

#### **Artikel 31m Betalingen**

25. Artikel 31m lid 1: De regels voor de betalingen zijn cruciaal en moeten daarom in de Wok en niet in een AMVB worden opgenomen. Zie punt 39 van de brief. Een speler moet de gelegenheid krijgen om een koppeling te kunnen maken met één of meer bankrekeningen die op zijn naam staan. Er is geen grond om dit te beperken tot één en de grondvoorwaarde is dat de speler zelf en persoonlijk titularis is van de financiële instrumenten die worden gebruikt (dit ongeacht vorm en aantal).

#### **Artikel 31n Preventie**

26. Artikel 31n: De zorgplicht van de aanbieder is te ruim geformuleerd, verwezen wordt naar punt 39 van de brief. Er moet voor worden gewaakt dat het optreden van de aanbieder niet als bevoogdend kan worden ervaren, omdat spelers dan overstappen op illegaal aanbod.

#### **Artikel 31o Algemene delegatiebasis**

27. Artikel 31o: De algemene delegatiebepaling moet vervallen, mede gezien de delegatiegrondslagen die al zijn voorzien, of in ieder geval worden beperkt tot de vooraf in de Wok bepaalde onderwerpen.

#### **Artikel 33 da Uitsluiting van deelname**

28. Zie de brief punt 10 en volgende.

#### **Artikel 33e en 33f heffingen**

29. Zie de brief punt 3 en volgende.

### **Artikel 33g verwerking persoonsgegevens**

30. Er is geen grond voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Zie punt 20 van de brief.

### **Artikel 33h CR**

31. Zie punt 10 en volgende van de brief.

### **Uitbreiding handhavingsinstrumentarium**

32. Bij de uitbreiding van de bevoegdheden ontbreekt een toetsing aan artikel 8 EVRM. De rechtvaardiging wordt enkel aangenomen. De toetsing schiedt dan ook ernstig tekort. Ter ondersteuning wordt verwezen naar punt 43-46 van de brief. STIOG merkt op dat de beste garantie tegen een illegaal aanbod wordt gevormd door de beschikbaarheid van een attractief Nederlands aanbod.

33. Aan het nemo tenetur beginsel wordt een te beperkte uitleg geven (p. 89 MvT). Het zwijgrecht ontstaat op het moment waarop de overtreder uit handelingen van het bestuursorgaan redelijkerwijs kan afleiden dat hem een boete zal worden opgelegd.<sup>4</sup> Op dat moment zal de toezichthouder de cautie moeten geven. Dit moment kan al eerder optreden dan slechts op het moment van het uitbrengen van het boeterapport als gesteld in de MvT.

### **Artikel 34k Toezichtinformatie**

34. De administratieverplichting in artikel 34k lid 1 en 4 moet in de Wok en niet in een AMVB worden uitgewerkt. Daarbij moet bovendien rekening worden gehouden met de impact van de administratieplicht op de vergunninghouder.

### **Artikel 34l toegang tot elektronische systemen**

35. De regels over elektronische toegang moeten in de Wok en niet in lagere regelgeving worden opgenomen, dan wel in ieder geval moeten de te respecteren waarborgen in de Wok worden opgenomen.

### **Artikel 34m Internationale samenwerking**

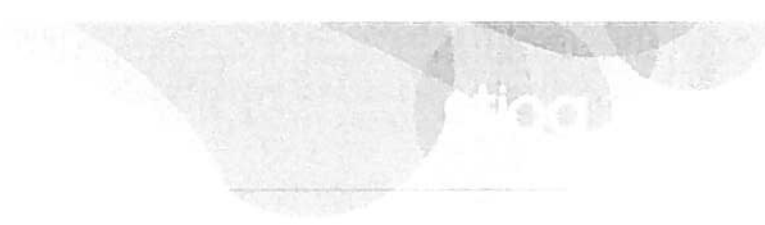
36. Administratieve samenwerking tussen toezichthouders: STIOG vraagt zich af waarom de mogelijkheid van een rechtshulpverzoek niet volstaat, waar nodig door hiertoe een verdrag te sluiten. De voorgenomen administratieve samenwerking dient in ieder geval vooraf te worden onderworpen aan een voorafgaande toetsing door bijvoorbeeld de rechter-commissaris.

37. Gezien de vergaande impact die een internationale samenwerking kan hebben door inzet van de verschillende bevoegdheden door de toezichthouder, dienen er waarborgen in Wok te worden opgenomen en niet in een AMVB, laat staan dat deze slechts in samenwerkingsovereenkomst ("MOU") worden opgenomen. De MOU heeft in ieder geval voorafgaande goedkeuring van de Tweede Kamer, bij gebrek waarvan deze ten onrechte buitenspel wordt gezet om haar

---

<sup>4</sup> HR 17 februari 1987, NJ 1987, 951.





controlerende functie uit te oefenen. Subsidiair behoeft een dergelijke overeenkomst goedkeuring van de ministerraad.

**Artikel 34n Bindende aanwijzing:**

38. Wat betreft deze bepaling verwijst STIOG naar nummer 43-46 van de brief. Volgens STIOG volstaat de mogelijkheid van het blokkeren van advertising. De regeling behoort bij handhaving volledig in de Wok en niet in lagere regelgeving te worden uitgewerkt.

**Artikel 35 en 35a Dwangsom en boetebevoegdheid**

39. Het is niet nodig om naast de mogelijkheid van een dwangsombesluit, ook een bestuurlijke boete op te kunnen leggen als geen medewerking wordt verleend in overeenstemming met 5:20 Algemene wet bestuursrecht ("Awb"). In feite wordt er een (repressieve) sanctie gezet op het niet meewerken, terwijl de betrokkene gerechtvaardigde redenen kan hebben om niet mee te werken. Via een last onder dwangsom (met een begunstigingstermijn) kan straks al worden gewaarborgd dat artikel 5:20 Awb alsnog wordt nageleefd. Het gaat hier niet om het respecteren van een primaire bepaling uit de Wok maar om de naleving van artikel 5:20 Awb. Het direct opleggen van een (hoge) bestuurlijke boete is dan disproportioneel. Slechts door tegen hoge kosten een bestuursrechtelijke (spoed) procedure te starten zou de betrokkene zich afdoende kunnen verweren. De bestaande middelen volstaan. De bepaling moet zodoende vervallen.

**Artikel 35d Financiële zekerheid**

40. Het eisen van financiële zekerheid is evenmin wenselijk noch noodzakelijk in een dergelijk geval, gezien de uitgebreide eisen bij de toelating als vergunninghouder. STIOG acht het niet aannemelijk dat er in Nederland geen adequate verhaalsmogelijkheden zullen bestaan. De bepaling dient te worden geschrapt. Als deze bevoegdheid wordt ingevoerd, dan moet de uitwerking gebeuren in de Wok en niet in een AMVB.

**Wijziging wet op de kansspelbelasting**

41. De heffing op illegaal aanbod bedraagt volgens het voorstel slechts 29% van de spelerswinst. Justitie miskent dat dit percentage veel hoger moet zijn, om de effectieve belastingdruk voor illegaal aanbod gelijk te trekken met de heffing voor legaal online aanbod van 20% over het brutospelresultaat. Justitie miskent hierbij dat de heffingsgrondslagen verschillen. Een effectieve kanalisatie noodzaakt bovendien dat de belastingdruk voor de speler bij gebruik van illegaal aanbod hoger ligt. Hiertoe dient de winst op illegaal aanbod bij de speler met 75% te worden belast.



## Dot NL Interactive 2015e to 2018e 10% GW Tax

Gross Win (€m)	2015e	2016e	2017e	2018e	4 Year Total
Sportsbetting	127,1	136,5	142,3	151,8	557,7
Casino	61,7	63,4	65,2	66,8	257,1
Poker	24,5	25,4	26,2	27,0	103,1
Bingo / Other & Skill Gaming	34,8	35,7	36,6	37,4	144,4
<b>Onshore Betting &amp; Gaming Gross Win</b>	<b>248,1</b>	<b>261,0</b>	<b>270,3</b>	<b>283,0</b>	<b>1.062,3</b>
<b>State Lottery</b>					
Sales	83,6	86,7	89,8	92,8	352,8
<b>State Lottery Gross Win</b>	<b>39,0</b>	<b>40,4</b>	<b>41,9</b>	<b>43,3</b>	<b>164,6</b>
<i>% State Lottery Market Interactive</i>	3,9%	4,0%	4,1%	4,2%	4,0%
<b>Total Dot NL Interactive Gross Win</b>	<b>287,1</b>	<b>301,4</b>	<b>312,2</b>	<b>326,3</b>	<b>1.226,9</b>
<i>% of Interactive Gambling Onshore</i>	93,6%	95,0%	95,5%	96,0%	95,0%
<b>Interactive Gambling Headline Taxation Take</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Sportsbetting	4,8	3,0	2,1	1,7	11,7
Casino	7,2	6,3	6,1	5,8	25,4
Poker	4,4	4,1	4,0	3,9	16,4
Bingo / Other & Skill Gaming	3,3	2,6	2,4	2,3	10,6
<b>Total Offshore Betting &amp; Gaming Gross Win</b>	<b>19,8</b>	<b>16,0</b>	<b>14,6</b>	<b>13,7</b>	<b>64,1</b>
<b>Grand Total Dutch Player Interactive Gross Win</b>	<b>306,8</b>	<b>317,4</b>	<b>326,8</b>	<b>340,0</b>	<b>1.291,0</b>
<i>% of Total Gambling Market Interactive</i>	12,7%	13,0%	13,3%	13,8%	13,2%

