

07/10/2013 10:35 023



0 BD

Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Directie Wetgeving en Juridische Zaken, Sector Staats- en Bestuursrecht  
T.a.v.  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Datum: 9 juli 2013

**Onderwerp: Reactie AGOG op Wijzigingsvoorstel van de Wet op de Kansspelen (WOK) etc.**

Refertes:

- A. WODC onderzoek Gokken in kaart Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, Bieleman, 2011;
- B. Uw brief onder kenmerk 242454 d.d. 22 maart 2012 als bijlage bij het in referte A bedoelde onderzoek;
- C. Uw wijziging van de Wet op de Kansspelen enz.;
- D. De Memorie van Toelichting op deze wijziging;
- E. Wat elke professional over verslavingspreventie moet weten, Rob Bovens, Houten 2013

Geachte heer Bos,

### Inleiding

De AGOG bedankt u voor uw uitnodiging om te reageren op uw wijzigingsvoorstel van de wet op de Kansspelen en de daaraan gerelateerde wetten. Teneinde u inzicht te verschaffen omtrent de context waarop onze reactie is gebaseerd is in refertes aangegeven welke documentatie is

---

Stichting AGOG Nederland, Postbus 9150, 1006 AD AMSTERDAM

i [www.agog.nl](http://www.agog.nl) • e [info@agog.nl](mailto:info@agog.nl) • t 020-4100517

ING Bank NL24/INGB0000302810 • KvK Amsterdam 41051300 • BTW nr. NL813571261B01



geraadpleegd. In de beschouwing, die hierop volgt zal, waar dat aan de orde is, naar aanleiding van citaten uit deze documentatie, ons standpunt nader worden geduid. De beschouwing zal tenslotte worden afgerond met conclusies en aanbevelingen.

### **Beschouwing**

**Doelstellingen AGOG.** Het streven van de AGOG is er op gericht dat adequate hulp wordt geboden aan gokverslaafden en hun directe omgeving d.m.v. lotgenotencontact in zelfhulpgroepen. Verder stelt de AGOG zichzelf ten doel dat gokverslaving wordt voorkomen en teruggedrongen door belangenbehartiging, voorlichting, preventie, consultatie en advies. Redenerend vanuit deze doelstellingen is de AGOG m.n. geïnteresseerd in de motieven waarom u het online gokken wilt legaliseren en de mate waarin u maatregelen treft teneinde gokverslaving te voorkomen.

**Uw visie op kansspelen op afstand.** In hoofdstuk 3 van referte D geeft u uw visie op kansspelen op afstand weer. U stelt dat waar vraag naar kansspelen bestaat, een passend aanbod moet worden gereguleerd, waarbij u zichzelf verantwoordelijk acht voor het bieden van een reguleringskader dat rekening houdt met de specifieke verslavingsrisico's van kansspelen. Naast uw verantwoordelijkheid bent u van mening dat van de speler en de aanbieder mag worden verwacht dat zij (voor zover mogelijk) hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Zij dienen zich er van bewust te zijn dat een kansspel een product met bijzondere risico's is. Deze risico's doen zich voor in de vorm van ernstige psychische, sociale, lichamelijke en financiële problemen, zo als agressie, relatieproblemen en schulden waar de betrokkene niet meer uit komt zonder hulp. U hanteert in uw kader voor verslavingspreventie het begrip "verantwoord spelen", waarbij overheid, spelers en vergunninghouders ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben. In aanvulling op deze gespreide verantwoordelijkheden acht u de door u voorgenomen preventie maatregelen online toereikend genoeg om het aantal risicospelers in 2017 terug te dringen naar het niveau van 2005 (een reductie van 92.000 naar circa 55.000) en het aantal probleemspelers ten hoogste op het niveau van 2011 (circa 20.300) te houden.

**Visie AGOG kansspelen op afstand (ontleend aan Prof.dr. Arie Dijkstra, hoogleraar sociale psychologie van gezondheid en ziekte (RUG)).** De AGOG wordt jaarlijks tijdens de intake geconfronteerd met 400 a 500 zgn. "probleemspelers", die zich kenmerken door bovenstaande verschijnselen. Een groot gedeelte daarvan maakte gebruik van illegale goksites. Door online gokken te legaliseren wordt de drempel ineens veel lager. Ook mensen die eerder nooit in de gelegenheid waren om een gokje te wagen, komen er in eens mee in aanraking. Bijvoorbeeld omdat er straks reclame voor wordt gemaakt of omdat er op straat meer over gesproken wordt.

Op dat moment werkt het net als met drugs. De meeste mensen hebben nooit harddrugs gebruikt, omdat ze er niet mee in aanraking komen. Dijkstra: "Als het heel normaal is om harddrugs te gebruiken en jouw vrienden doen het ook, is de kans veel groter dat jijzelf ook eens harddrugs zult uitproberen. En misschien blij je er vervolgens wel bijzonder kwetsbaar voor te zijn. Bij online goksites werkt het vermoedelijk net zo. Die websites zien er ongetwijfeld mooi en aantrekkelijk uit,



07/10/2013 10:35 025

zodat mensen die er – dankzij de lage drempel- mee in aanraking komen, eerder geneigd zijn om het eens te proberen. Dat geldt ook voor mensen die normaal gesproken niet in een casino zouden komen”.

“Het gevaar bij online gokken is dat de sociale drempels helemaal wegvallen, stelt Dijkstra. “Iemand die alleen achter zijn computer zit, kan ongestoord op zo’n goksite kijken. En als hij vervolgens een gokje waagt, ontbreekt de sociale controle. In een gewoon casino zijn er altijd mensen die je opmerken. Online is dat veel minder snel het geval. Zo boor je met het legaliseren van online gokken een hele nieuwe doelgroep aan”.

“Natuurlijk hoeft dat niet direct een probleem te zijn. Maar je kunt veilig concluderen dat zodra er meer mensen gaan gokken, er ook meer mensen verslaafd kunnen raken. Of dat zij in elk geval zodanig gaan gokken dat het nadelig voor hen is. Tot die nieuwe doelgroep behoort ook een groot aantal kwetsbare mensen”.

In de optiek van de AGOG zijn voorgaande citaten context bepalend voor de nieuwe legale manier van kansspelen op afstand.

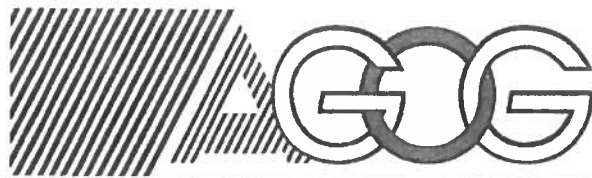
Los van de door u te nemen maatregelen wil de AGOG stil staan bij het fenomeen “ontbreken van sociale controle” in combinatie met het proces van afhankelijkheid aan kansspellen (gokverslaving).

Al uw maatregelen zijn er op gericht dat, na het invullen van een “spelersprofiel” en de door u ontwikkelde “incentives”, tijdens het spelen een mate van zelfcontrole blijft bestaan, die zorg draagt dat de speler pro-actief te werk kan gaan ten aanzien van een mogelijke verslaving. De AGOG heeft twijfels bij het afdoende karakter van uw maatregelen.

N.a.v. de door ons gehouden intakes en voorliggende resultaten van gericht onderzoek (Lesieur en Custer) is namelijk duidelijk dat waar oorspronkelijk het eigen spelgedrag als recreatief werd ervaren de glijdende schaal naar risico- en/of probleemspeler door de speler zelf nauwelijks beïnvloedbaar wordt geacht.

De AGOG is zich er van bewust dat alle aspecten van uw te ontwikkelen online observatie systeem t.a.v. het speelgedrag in hun onderlinge samenhang nieuw zijn en zichzelf nog moeten bewijzen. Maar, gelet op de context van een primair commercieel gemotiveerde vergunninghouder, die een vergaande zorgplicht krijgt toegedicht en een speler, waar een fors appel wordt gedaan op het kritisch volgen van zijn eigen spelersgedrag, zijn in het systeem onvoldoende garanties ingebouwd om vroegtijdige signalering van potentiële probleemspelers zeker te stellen.

In referentie D blz. 19 geeft u onder “observatie van speelgedrag” aan dat ook externe signalen van derden –bijvoorbeeld gezinsleden van de speler- indicatoren vormen die bij de registratie en analyse moeten worden betrokken. De AGOG heeft in dit verband goede ervaringen met de zgn. “buddy”, die als eerste aanspreekpunt fungeert bij een afwijkend gedragspatroon bij de speler. Gelet op het belang van vroegtijdige signalering van probleemgedrag is de AGOG voorstander van interventie



07/10/2013 10:35 020

door derden. Waar al controlevoorzieningen zijn getroffen in de vorm van persoonsregistratie door de vergunninghouder en gegevens omtrent het speelgedrag kunnen hier, met instemming van de speler, de persoonsgegevens van de buddy worden toegevoegd. In voorkomend geval kan dan de buddy direct door de vergunninghouder worden benaderd of andersom. Verder is de AGOG het uitdrukkelijk eens met de onvrijwillige mogelijkheden, die u biedt voor de inschrijving in het centraal register zowel via de vergunninghouder als via de zgn. "derden procedure". Op deze manier wordt in ieder geval door een direct belanghebbende ingegrepen in een mogelijk afhankelijkheidsproces dat door de speler zelf niet meer te stoppen is. Tenslotte begrijpt de AGOG het commercieel belang van tijdelijke uitsluiting maar is, gelet op haar ervaringen met risico- en probleemspelers, een fervent voorstander van definitieve uitsluiting.

**Door u verder geïnitieerde maatregelen gerangschikt naar wederzijdse verantwoordelijkheden.**

U maakt qua verantwoordelijkheden een onderscheid tussen de speler, de overheid en de vergunninghouder. U stelt dat de speler verantwoordelijk is voor zijn eigen speelgedrag en dat het door u of de vergunninghouder aangereikte kader aan maatregelen voor de speler toereikend is om afwijkend speelgedrag te voorkomen.

Het lastige in de door u voorgestane maatregelen is de vooronderstelling dat de speler zichzelf kan typeren, de fasen van afhankelijkheid zelfstandig onderkent en kennelijk zijn eigen dwangmatigheid weet te beheersen.

In het referte A bedoelde onderzoek wordt op blz. 87 aangegeven dat uw preventiebeleid niet of nauwelijks is gebaseerd op wetenschappelijke bevindingen. Desondanks suggereert u in referte C, blz. 7 een aanpak, waarbij door de vergunninghouder zelfs maatwerk kan worden geleverd gedifferentieerd naar type speler.

De AGOG is overtuigd van uw positieve intenties, maar plaatst kanttekeningen bij de kennelijk vanzelfsprekende betrokkenheid van de vergunninghouder. U schetst het dilemma van de vergunninghouder treffend in referte C blz. 7, 3<sup>e</sup> alinea. Vanuit preventieoogpunt wordt de groep van risicospelers een zeer relevante doelgroep geacht omdat deze groep risico loopt problematisch speelgedrag te ontwikkelen; tegelijkertijd acht u deze groep voor vergunninghouders echter ook interessant om als actieve speler te behouden aangezien juist deze spelers regelmatig spelen.

Kunt u in dit verband aangeven wanneer de vergunninghouder zijn zorgplicht t.o.v. zijn commercieel belang laat prevaleren en welke zekerstellingen u als overheid in individuele situaties kan garanderen? Om hier enig vergelijk met de drugswereld te maken; Hier wordt toch aan een dealer gevraagd in het belang van zijn gebruiker te handelen.

Gelet op de reacties van de spelers tijdens de intake bij de AGOG worden tot op heden allerlei inspanningen van de kant van de aanbieder verricht om betrokkene "weer achter de kast" of de



07/10/2013 10:35 027

website te krijgen. Zo wel per post als per mail worden royale bonussen aangeboden om de speler te bewegen opnieuw te beginnen.

De AGOG is gaarne bereid U serieus te nemen t.a.v. de door u voorgestane maatregelen, geloofd in de manier waarop U uw regelgeving, handhaving, informatie- en preventiebeleid gestalte wilt geven maar wantrouwt de toekomstige vergunninghouder. Van hem wordt wel erg veel rolflexibiliteit verwacht in zijn vergaande zorgplicht.

Het is immers van groot belang dat potentiële probleemspelers vroegtijdig worden gesignaleerd. Hierdoor kan op tijd, op de juiste wijze, gewezen worden op de gevaren van overmatig speelgedrag en kunnen problemen beheersbaar blijven zo niet voorkomen worden.

De aan de KSA toegekende mogelijkheden van controle en de aan de vergunninghouder opgelegde verplichtingen zijn in ieder geval tevredenstellend.

#### **Conclusies en aanbevelingen.**

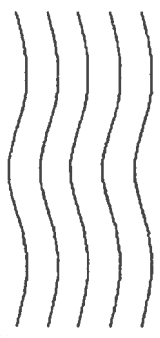
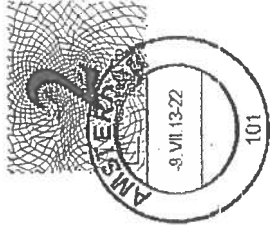
Met enige zorg volgt de AGOG uw vergevorderde plannen om het online gokken te legaliseren. Ondanks het "vrije markt" principe dat u hanteert en uw behoefte om "een belangrijke vorm van entertainment" te entameren, bewijst onze dagelijkse praktijk dat de individuele risico's te hoog zijn. Maar de AGOG is niet wars van de realiteit. Met waardering is daarom de onderlinge samenhang van uw wetsvoorstel ontvangen. De voorgaande beschouwing en onze ervaring leert echter dat wat ons betreft de zgn. "derden procedure" zo laagdrempelig als juridisch mogelijk is moet worden gehanteerd en bij het voorshands ontbreken van wetenschappelijk bewijs uitsluiting in voorkomend geval in het belang van de speler en direct betrokkenen meteen definitief moet zijn.

Verder gaat u een fundamentele verandering met uw voorgaande beleid aan en brengt u een "online" observatiesysteem tot stand dat zich nog niet heeft bewezen. Daarom adviseert de AGOG u een "pilot" jaar in te lassen en dan direct te bezien in hoeverre uw nieuwe aanpak leidt tot uw streefdoelen in plaats van te wachten tot 2017.

Tenslotte is de AGOG bij voortduring bereid u te informeren omtrent haar geboekte resultaten en de ervaring die daarbij is opgedaan.

Met vriendelijke groeten,

Het bestuur van de Stichting AGOG Nederland

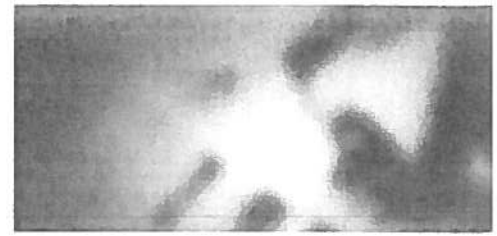


FMHaaglanden  
10 JULI 2013  
Ontvangen

Gezien scankamer  
VBJ  
10 JULI 2013

Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,  
Sector Staats-en Bestuursrecht  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

07/10/2013 10:35 028



Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,

Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Amsterdam, 18 juli 2013

Geachte heer

Naar aanleiding van uw schrijven d.d. 22 mei 2013 inzake het Voorstel tot Wijziging van de Wet op de kansspelen en enkele andere wetten in verband met kansspelen op afstand vraag ik uw aandacht voor het volgende.

Doel van de regeling is

1. Regulering van kansspelen op afstand ( "online kansspelen")
2. Instelling van een centraal register uitsluiting kansspelen ( op afstand en in speelhallen en speelcasino's)
3. Aanvulling van het bestuursrechtelijke handhavinginstrumentarium van de kansspelautoriteit
4. Aanpassing van de fiscale wetgeving, waaronder differentiatie in het kansspelbelastingtarief

De regeling wordt weergegeven in : Wijzigingen van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand.

De toelichting op de regeling staat in de memorie van Toelichting.

Het doel van de consultatie is om reacties te verkrijgen met name over:

1. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
2. Best practices en verbetermogelijkheden
3. De belangen die mogelijk worden geraakt.

Algemene reactie op het Voorstel tot Wijziging van de Wet op de kansspelen enz. met de focus op kansspelen op afstand.

ASSISSA







Het is goed en juist dat er een regeling getroffen wordt die recht doet aan het feit dat er een (nu nog illegaal) aanbod bestaat van online kansspelen en dat de regeling ervan wordt vastgelegd in de wet.

Als uitgangspunt is er aandacht voor de belangen van de vele stakeholders en een bijzondere aandacht voor de consument. Dat is terecht.

Als uitgangspunt geldt dat er geen beperking vooraf wordt gesteld ten aanzien van het aantal bedrijven dat online speelmogelijkheden willen aanbieden. Dat is terecht.

Als uitgangspunt geldt dat er geen beperking vooraf wordt gesteld ten aanzien van het aantal spelsoorten die online worden aangeboden met uitzondering van spread betting en niet sport gerelateerde weddenschappen. Dat is terecht.

Als uitgangspunt geldt dat (meer dan) voldoende aandacht wordt besteed aan het voorkomen van onmatige deelname aan kansspelen of van kansspelverslaving. Dat is terecht.

Als uitgangspunt geldt dat er een centraal register wordt ingesteld dat bedoeld is voor diegenen die zichzelf (tijdelijk) willen uitsluiten van deelname aan kansspelen op afstand als wel in de speelhallen en de speelcasino's. Deze zogenoemde mogelijkheid tot vrijwillige uitsluiting is terecht.

Daarnaast spreekt het Voorstel tot Wijziging van de Wet enz. ook van onvrijwillige uitsluiting waarin een centrale rol is weggelegd voor de kansspelautoriteit. De vraag is of dat terecht is. Niet alleen wat betreft de rol en positie van de kansspelautoriteit, maar ook wat betreft het nut en de noodzaak van een register van onvrijwillige uitsluitingen.

Overigens dient bij de verdere uitwerking van de plannen nadrukkelijk gekeken te worden naar de redenen en oorzaken van vrijwillige uitsluiting en de duur van de uitsluiting en de mogelijkheid tot opzeggen van de duur van de uitsluiting door de uitgeslotene.

Wat betreft het Voorstel met betrekking tot de hoogte van de Kansspelbelasting acht ik het raadzaam daarover geen formele mening te formuleren. Wel acht ik het raadzaam in het kader van en rekening houdend met de huidige getolereerde situatie het belastingtarief voor online kansspelen niet te hoog te stellen om daarmee ook op zijn minst de gewenste 75 % speelt gereguleerd online kansspelen te halen. Hoewel het mij liever zou zijn om op een hoger percentage (b.v. 85%) te kunnen rekenen.

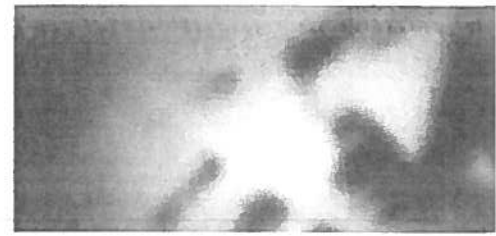
Het Voorstel tot Wijziging van de Wet enz. laat zoals blijkt, zien dat er nog veel zaken op een lager regelgeving niveau vastgesteld dienen te worden. Daarvoor dient de komende periode genoeg aandacht te zijn van vele, zo niet alle stakeholders.

Een aantal voorbeelden hiervan hebben bij voorbeeld te maken met:

1. De invulling van de zorgplicht van de aanbieders. Tot hoever ga je, waar liggen de grenzen en wat betekent een mogelijk overdreven bemoeienis voor het (terugkeren naar) illegale circuit? Binnen het kader van de zorgplicht dient ook vooral aandacht te zijn voor de speler die op basis van informed choice een informed besluit neemt.
2. Het centraal register is één manier van een mogelijke maatregelen veel meer aandacht dient ook besteed te worden aan het op een verantwoorde wijze aanbieden van het spel waarbij de mogelijkheid dient te bestaan van het stellen van de eigen limieten in tijd en geld, cooling off perioden en speelbudgetten. Echt verantwoord spelen is met name een preventie activiteit en niet curatie.
3. Hoe ziet de nadere invulling van het verslavingsfonds er uit. Wie is waarvoor verantwoordelijk en wie houdt toezicht? Dat moet op zijn minst een door de







kansspelautoriteit geleide en gecontroleerde club zijn, of een volledig onafhankelijke organisatie.

Dan volgt nu een algemene (en als voorbeeld artikelsgewijze 3 en 4 voor wat betreft verslavingspreventie en de nemen maatregelen ) reactie op de Memorie van Toelichting

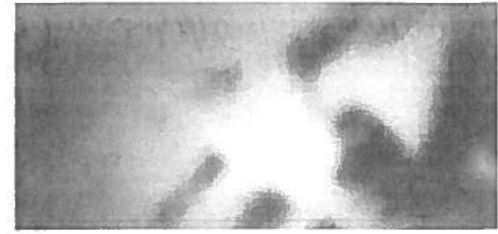
#### Artikel 1

1. Inleiding. Volgens mij een prima uitgangspunt .... Andere toekomstige elektronische communicatiemiddelen. Er wordt niets gezegd over social gaming / social casino gambling. Is dat nog te verwachten ?

#### Artikel 3.2

1. Als het gaat om het kader van verslavingspreventie wordt aan de ene kant gesteld dat de speler verantwoordelijk is voor zijn eigen speelgedrag. Dat is terecht. Het feit dat de speler met speellimieten moet aangeven waar zijn grenzen liggen is ook terecht. Is dat op vrijwillige basis of op verplichte basis?
2. De focus bij verslavingspreventie ligt op voorlichting en het bewaken van de eigen grenzen. Er zijn in de afgelopen jaren een aantal signaleringssystemen ontwikkeld ( bij voorbeeld PlayScan en Mentor) die daarbij behulpzaam kunnen zijn. Het is van belang de waarde van dergelijke instrumenten te toetsen.
3. Er wordt gesteld dat bij probleemspelers onthouding van het spel en behandeling van hun verslaving inzet is van het preventiebeleid. De vraag is of het richten op behandeling van een grote aandacht dient te krijgen als we weten dat slechts een klein deel van de probleemspelers, en dan nog met name diegenen met de grootste problemen gebruik maakt van het aanbod van de verslavingszorg. Dat is in ons land maximaal 7 %. In de ons omringende landen is dat vaak zelfs lager. Wellicht dient de aandacht van en voor hulpmogelijkheden ook buiten de verslavingszorg gezocht te worden.
4. Actieve invulling van de zorgplicht betekent dat de aanbieder juist bij deze groep het speelgedrag observeert en zo nodig ( wie bepaalt dat?) intervineert door te sturen op matiging van het speelgedrag of tijdelijke uitsluiting van het spel. Dit vereist een nadere en duidelijke omschrijving van de inhoud van de zorgplicht.
5. Er wordt een verwijzing gemaakt naar de SOGS als HET meetinstrument voor het bepalen van mogelijke kansspelverslaving. Het verdient aanbeveling te bezien of andere instrumenten beter zijn. B.v. DSM-5 ( als opvolger van de DSM-IV) of de CPGI /PGSI, zeker omdat laatstgenoemde door internationale onderzoekers worden gebruikt en niet langer de SOGS en dan met name bij online gokken.
6. Het centraal register wordt niet gebruikt voor registratie van bezoek beperkende maatregelen of uitsluitingen korter dan 6 maanden. Dat is terecht. Overigens wil ik pleiten om afgesproken en vastgelegde uitsluitingen van langer dan 6 maanden, b.v. 2 jaar, ook niet voor het verstrijken van die periode te niet te laten doen.
7. Bij probleemspelers kan ook worden overgegaan tot onvrijwillige uitsluiting. Deze mogelijke maatregel dient met de grootst mogelijke voorzichtigheid te worden bezien.





Onvrijwillige uitsluitingen dienen tot een absoluut minimum beperkt te worden. De rol van de kansspelautoriteit in deze zal moeten worden bezien, wellicht is het verstandig een onafhankelijk beoordelings- en ook beroepscommissie in het leven te roepen.

8. De Kansspelautoriteit zal een coördinerende rol vervullen ten aanzien van het preventiebeleid. Gestructureerd overleg. Dat vraagt om verdere uitwerking en afspraken ten aanzien van de inhoud en verantwoordelijkheden van de verschillende stakeholders. Wat is het verschil tussen verslavingszorg en GGZ Nederland? En wat is de rol van het Ministerie van VWS in deze, ook als het gaat om het Preventiefonds.
9. De Kansspelautoriteit sluit probleemspelers indien nodig tijdelijk uit van deelname aan kansspelen met een hoog speltempo. Bezien dient ook te worden wat dat betekent ten aanzien van andere short odds ,die nu (nog ) niet vallen onder de Wet zoals krasloten en paardenweddenschappen. Er wordt gesteld dat er een evaluatie zal plaatsvinden. Per wanneer is dat aan de orde?
10. De reclame activiteiten zijn al grotendeels vastgelegd in de onlangs gepubliceerde AMVB, echter de toelichting daarop is niet altijd even helder en roept ook vragen op.

#### Artikel 3.5 Passend en attractief aanbod

1. Kanalisatiegraad van 75 % is nogal laag. Wat is er nodig om het voor elkaar te krijgen dat die minstens 85% wordt?
2. Aantal vergunninghouders is niet beperkt tot een selecte groep. Dat is terecht.

#### Artikel 3.6

1. Substitutie tussen offline en online kan niet worden aangetoond, maar is mogelijk wel een effect. Nader onderzoek is gewenst. Uit andere bronnen blijkt dat er erg weinig overloop is . NIPO 2012 een toename van het aantal spelers voor alle markten. Dat is de vraag, het lijkt er op , ook in landen om ons heen dat de land based markt stabiel is, dan wel kleiner wordt als het gaat om casino tafelspelen en automaten.

#### Artikel 4.1

1. Geen beperking aangebracht in de spelsoorten die op afstand worden aangeboden. Dat is terecht. Spread betting wordt niet toegestaan . Dat is terecht.

#### Artikel 4.3. Maatregelen ter voorkomen van kanspelverslaving.

1. Ook dit artikel vraagt om verdere uitwerking. Informatievoorziening en de juiste is van groot belang. Vraagt om verdere uitwerking en discussie over spelersprofiel en grenzen speelgedrag, observatie van het speelgedrag en interventie en de zaken rondom de uitwerking van het verslavingsfonds.

Voor wat betreft het commentaar op de uitwerking van het centraal register van uitsluitingen ter bestrijding van kanspelverslaving verwijs ik naar de separate reactie in het kader van de CRUKS expertmeeting bijeenkomsten.

In zijn algemeenheid denk ik dat er meer onderzoek moet plaatsvinden, maar ook gebruik gemaakt moet worden van kennis en ervaringen uit het buitenland. De tijd is daar nu rijp voor en we hoeven het wiel niet opnieuw uit te vinden.

Vanzelfsprekend ben ik van harte bereid een nadere toelichting te geven op bovenstaande en andere gedachten b.v. consumentenbescherming, maatregelen ter voorkomen van fraude en criminaliteit enz. in het kader van het realiseren van de mogelijkheid tot aanbieden van







online kansspelen. Dat zal ook haar beslag moeten krijgen in de uitwerking van de lagere regelgeving die op veel plekken is voorzien in dit Voorstel tot Wijziging van enz.

Daar is nog heel veel werk te verzetten in overleg met de betrokken partijen.

Daarbij ga ik wel uit van een realistische uitgangspositie en een reële benadering van het fenomeen en de oplossingen die daarmee gepaard gaan door alle betrokkenen.

Dat betekent ook dat de risicofactoren op zijn waarde bezien moeten worden en dat een algemene opsomming van mogelijke factoren niet bestaat.

Het betekent ook dat we goed moeten kijken naar de risicospelers en de probleemspelers, naar de overeenkomsten, maar juist ook naar de verschillen en dat we ook heel goed moeten kijken naar flankerende maatregelen als het aanbieden en gebruiken van tools die het spelgedrag mede onder controle kunnen houden.

Ten slotte de plicht van de aanbieders die wordt weergegeven met zorgplicht, moet niet leiden tot een overname van de zorg door diezelfde aanbieder. Het blijft uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de speler zelf die op basis van informed choice een informed besluit moet nemen. Zonder het benadrukken van die eigen verantwoordelijkheid kom je er niet.

Met vriendelijke groet,

ASSISSA







0 BD

## COLLEGE BESCHERMING PERSOONSgegevens

POSTADRES Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag BEZOEKADRES Juliana-van-Stolberglaan 4, 1017 CA Amsterdam  
TEL 070 - 88 88 500 FAX 070 - 88 88 501 INTERNET www.cbpweb.nl www.mijnprivacy.nl

AAN De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie  
Mr. F. Teeven  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

DATUM 30 mei 2013

ONS KENMERK z2013-00425

CONTACTPERSOON

LW BRIEF VAN 22 mei 2013

LW KENMERK 388921

ONDERWERP Advies wijziging Wet op de kansspelen en enkele  
andere wetten (kansspelen op afstand)

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 22 mei 2013 heeft u het College bescherming persoonsgegevens (CBP) gevraagd op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) te adviseren over het voorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen en enkele andere wetten in verband met kansspelen op afstand (hierna: het voorstel). Het CBP zal in dit stadium van het voorstel geen advies uitbrengen. Graag licht ik dit toe.

De adviserende taak van het CBP is neergelegd in artikel 51, tweede lid, Wbp. De regering is verplicht het CBP advies te vragen over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens. Deze adviesverplichting vloeit voort uit artikel 28, tweede lid, van de Europese richtlijn bescherming persoonsgegevens.

Om een kwalitatief goed en gedegen advies uit te brengen conform artikel 51, tweede lid, Wbp acht het CBP het noodzakelijk dat het kan adviseren over een afgeronde versie van een concept wetsvoorstel. In het recente verleden is gebleken dat concept wetsvoorstellen welke nog onderwerp zijn van een brede (internet-)consultatie en die tegelijkertijd ook (reeds) aangeboden worden voor advies bij het CBP, onvoldoende voldragen zijn dan wel nog vatbaar voor soms wezenlijke wijzigingen. Het CBP dreigt in dergelijke gevallen te adviseren over een concept wetsvoorstel waarvan de tekst op relevante punten kan afwijken van de tekst zoals deze naar de ministerraad zal gaan en waarover het CBP geen advies meer heeft uitgebracht. Bedoelde wijzigingen kunnen alsdan niet meer getoetst worden door de hiervoor aangewezen wetgevingsadviseur. Dit leidt tot een uitholling van de wettelijke adviesverplichting van het CBP, waardoor het CBP de uit de wet voortvloeiende adviesverplichting niet adequaat kan uitvoeren.

Het CBP zal om de hiervoor genoemde redenen in beginsel geen advies conform artikel 51, tweede lid, Wbp uitbrengen op concept wetsvoorstellen, waarbij de open (internet-)consultatieronde nog niet tot een aangepaste tekst heeft geleid.

DATUM 30 mei 2013  
ONS KENMERK z2013-00425

00  
01  
02  
03  
04  
05  
06  
07  
08  
09

Met betrekking tot het onderhavige voorstel is de internetconsultatie opengesteld van 22 mei 2013 tot en met 21 juli 2013. Na ommekomst van die termijn wil het CBP graag, als de opmerkingen van de internetconsultatie zijn verwerkt, advies conform artikel 51, tweede lid, Wbp uitbrengen.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zie het (eventueel) aangepaste conceptwetsvoorstel graag tegemoet.

Hoogachtend,  
Het College bescherming persoonsgegevens,  
Voor het College,

Lid van het College

00  
01  
02  
03

## Reactie consultatie Kansspelen op Afstand

19 juli 2013

**OPENBAAR**

### Over de DAGP

Bij de Dutch Association of Gaming Providers (DAGP) zijn leveranciers, producenten, ontwikkelaars en groothandelaren van (kans)spelautomaten aangesloten, alsook toeleveranciers van onderdelen van kansspel- en behendigheidsautomaten. De DAGP vertegenwoordigt ongeveer 85% van de Nederlandse leveranciers van Kansspelautomaten.

Een van de belangrijkste doelstellingen van de vereniging is het vergroten van de mogelijkheden voor innovatie en ontwikkeling van kansspelen. Uitwisselen van kennis met overheid, keuringsinstanties en exploitanten van kansspelautomaten is voor de DAGP essentieel om verantwoorde en innovatieve kansspelen te realiseren.

### Ter inleiding

Algemeen kan worden gesteld dat het Wetsvoorstel vooral op hoofdlijnen geschreven is; de meeste aandacht gaat uit naar de randvoorwaarden voor het vergunningstelsel, het inrichten van spelersbescherming en het regelen van het toezicht. Voor de DAGP als vereniging van aanbieders van kansspelautomaten is het vooral van belang op welke wijze de hoofdlijnen van het Wetsvoorstel (in technische zin) worden verwerkt in lagere wet- en regelgeving. Pas als dit bekend is zal voor de DAGP pas in de volle omvang duidelijk worden wat de gevolgen van het Wetsvoorstel zullen zijn. In deze reactie benoemt de DAGP dan ook vooral de risico's en bezwaren die zij op dit moment ziet, zonder inhoudelijk in te kunnen gaan op de technische gevolgen van de nieuwe wetgeving.

### SAMENVATTING

De DAGP ziet met de onverkorte inwerkingtreding van het wetsvoorstel een aantal grote risico's. Zo verwacht de DAGP dat de maatregelen die in het wetsvoorstel worden geschetst tot gevolg zullen hebben dat spelers (alsnog) hun toevlucht zoeken bij illegale aanbieders van (online) kansspelen. Bovendien zal de ongelijke behandeling van aanbieders van landbased en online kansspelen, waarbij online aanbieders sterk worden bevoordeeld, leiden tot een groot verlies van arbeidsplaatsen bij producenten van kansspelautomaten, exploitanten van amusementscentra en exploitanten in de horeca.

Kort samengevat ziet de DAGP de volgende bezwaren / concludeert de DAGP het volgende:

- De motivatie voor ongelijke behandeling van online- en landbased kansspelaanbieders is gebaseerd op verkeerde, te ambitieuze inschattingen. Van een gelijk speelveld is geen sprake;
- De (argumentatie voor) differentiatie van de Kansspelbelasting is zeer bedenkelijk en niet consistent met eerdere motivatie van de overheid;
- Door aanneming van het wetsvoorstel voordat wijziging van de speelautomatentitel van de WoK heeft plaatsgevonden worden de landbased kansspelaanbieders nog verder op achterstand gezet. Deze aanbieders worden na de invoering van het rookverbod en de kansspelbelasting nog meer gestraft voor het legaal aanbieden van kansspelen op de Nederlandse markt terwijl de illegale aanbieders die zich jarenlang niet hebben gecommitteerd aan de regelgeving zonder veel moeite een vergunning kunnen krijgen;
- Omdat de illegale aanbieders een voorsprong hebben op het gebied van het aanbieden van online kansspelen dienen de huidige legale aanbieders op z'n minst gebruik kunnen maken van een pre-launch periode;
- Alle spelvormen die op afstand gespeeld mogen worden dienen ook te worden toegestaan op landbased kansspelautomaten op locaties met een aanwezigheidsvergunning. Dit draagt bij aan verdere kanalisatie in de totale kansspelbranche en zorgt bovendien voor een eerlijk krachtenveld tussen landbased en online;
- Er dienen vergelijkbare randvoorwaarden te gelden voor landbased en online kansspelen als het gaat om inzetten, prijzen en uurverliezen;
- In lijn met de online mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt dient het te worden toegestaan om kansspelautomaten te vernetten en op afstand te beheren;
- Een betere bescherming van het intellectueel eigendom van de huidige kansspelontwikkelaars is zeer gewenst.

## 1. Differentiatie tarief Kansspelbelasting

De wet op de Kansspelbelasting was bedoeld om de fiscale behandeling van alle kansspelen gelijk te trekken om zodoende een consistent en neutraal regime te creëren. Een consistent en neutraal regime betekent immers dat op iedere ingelegde euro in Nederland een zelfde tarief KSB wordt geheven. Vanuit de optiek van de DAGP is dat zeer gewenst en ook fair en reëel ten opzichte van alle bestaande legale, offline vergunninghouders.

Voor zover online als een alternatief distributiekanaal voor offline wordt beschouwd bestaan hierin evenmin reële redenen om deze fiscaal anders te behandelen. Het online en offline aanbod groeien naar elkaar toe. De ontwikkelingen zijn duidelijk zichtbaar waarbij dezelfde spellen online, via intranet (VLT of Server Based Gaming) en offline gespeeld kunnen worden.

De DAGP vindt het om deze redenen erg opmerkelijk dat gekozen wordt voor een gedifferentieerd tarief Kansspelbelasting, vooral ook omdat de overheid bij de invoering van de Kansspelbelasting stelselmatig benadrukte dat rechtsgelijkheid tussen casinospelen en speelautomaten een primair uitgangspunt vormde van de invoering van de Kansspelbelasting.

## 2. Pre-launch/prioriteringscriteria

Een periode waarin de huidige vergunninghouders de gelegenheid krijgen om eerder dan nieuwe (legale) toetreders gebruik te maken van de nieuwe regelgeving Kansspelen op Afstand is gewenst. De huidige vergunninghouders staan op achterstand ten opzichte van de nieuwe toetreders omdat zij niet eerder kansspelen op afstand mochten/konden aanbieden. Bovendien committeren de huidige vergunninghouders zich al geruime tijd aan de Nederlandse wet- en regelgeving (inclusief de afdracht Kansspelbelasting) en hebben buitenlandse aanbieders de Nederlandse wet- en regelgeving veelal omzeild.

## 3. Centraal register

Registratie/legitimatieplicht en gebruikmaking van een centraal uitsluitingsregister voor speelhallen is niet wenselijk. Dit zal leiden tot extra kosten en mogelijk ook lagere inkomsten in een sector die de afgelopen jaren al hard is getroffen door kostenstijging en omzetsdaling wat ook gevolgen zal hebben voor de investeringsbereidheid.

Bovendien is het de vraag of een dergelijk register voldoende waarborgen biedt om de identiteit van een probleemspeler die op afstand deelneemt vast te stellen. Een online-speler kan eenvoudiger gebruik maken van een andere identiteit dan een speler die een speelautomaat hal bezoekt.

Ook hier geldt dat de offline aanbieders aanzienlijk meer moeten investeren dan online aanbieders om aan de eisen van de wet te voldoen (bijvoorbeeld door aanschaf passcanners of inzet extra personeel). Wederom worden de bestaande kansspelaanbieders op achterstand gezet. Als de eisen voor offline aanbieders dezelfde worden als voor online aanbieders dan is het ook redelijk dat de mogelijkheden voor beide aanbieders dezelfde zijn (bijvoorbeeld door server based machines met dezelfde spelen en inzetten).

De DAGP voorziet dat een groot aantal spelers niet bereid is om persoonlijke gegevens t.b.v. registratie te verstrekken. Deze groep spelers zal zich onvermijdelijk wenden tot de illegale aanbieders van kansspelen waardoor de doelstelling van het wetsvoorstel niet wordt bereikt; eerder het tegenovergestelde.

## 4. Productaanbod

Ondanks het feit dat de eisen voor wat betreft spelmogelijkheden/parameters nog moeten worden uitgewerkt wekt de memorie van toelichting sterk de indruk dat de online aanbieders niet volledig hoeven te voldoen aan de strenge eisen die nu gelden voor het landbased spelaanbod. Hierdoor kan een online aanbieder op iedere computer, smartphone of tablet een breder en dus aantrekkelijker spelaanbod aanbieden dan een landbased aanbieder op een speelautomaat.

In de praktijk kan bovendien de situatie ontstaan dat door een online aanbieder hetzelfde spel wordt aangeboden als een landbased aanbieder, maar de online versie een hogere winkans (mede door een

lagere Kansspelbelasting) en prijs biedt en er minder beperkingen gelden voor het uurverlies. Vanzelfsprekend leidt dit tot oneerlijke concurrentie, (letterlijk) een ongelijk speelveld en opnieuw een afstraffing van de landbased aanbieders die zich reeds jarenlang hebben gecommitteerd aan steeds strengere wet- en regelgeving.

In het kader van de modernisering van de kansspelwetgeving is eerder door de staatssecretaris de herziening/versoepeling van de speelautomatentitel toegezegd. Voor zover het onderliggende wetsvoorstel op relatief korte termijn zal worden vastgesteld zal er echter nog geen sprake zijn van versoepeling van de speelautomatentitel. De fabrikanten van speelautomaten zullen op korte termijn dus niet de mogelijkheid hebben om hun productaanbod te vernieuwen en aantrekkelijker te maken voor de speler. Hierdoor worden de fabrikanten van speelautomaten op grote achterstand gezet ten opzichte van online aanbieders, die omwille van het legaliseren en vergoten van het toezicht meer mogelijkheden krijgen voor een gevarieerd, laag toegankelijk en aantrekkelijk kansspelaanbod. Naar mening van de DAGP moet het onderliggende wetsvoorstel dan ook op z'n vroegst gelijktijdig in werking treden met een versoepeling van de speelautomatentitel in de WoK. Deze versoepeling zou ondermeer kunnen bestaan uit:

- Mogelijkheden voor Server Supported en/of Server Based kansspelautomaten (artikel 12- en artikel 13-automaten);
- Minimaal gelijke technische parameters landbased en online aanbieders;
- Invoering digitaal merkteken voor software.

## 5. Kanalisatiegraad

Het wetsvoorstel beoogt om ten minste 75% van het totale door Nederlandse spelers gegenereerde bruto spelresultaat te realiseren bij aanbieders met een vergunning op grond van de Wok. Impliciet betekent dit dat de overheid 25% illegaal aanbod accepteert.

Het verbaast de DAGP dat het ministerie blijkbaar op de koop toe neemt dat een aantal online aanbieders geen vergunning zal aanvragen maar toch kansspelen op afstand zal blijven aanbieden. Dat lijkt ons de verkeerde insteek van wetgeving, die niet alleen het gelijkheidsbeginsel ondergraaft maar tevens de illegale aanbieder bij voorbaat bevoordeelt door de rekening voor de Kansspelbelasting bij de speler op illegale websites neer te leggen.

## 6. Toezicht & handhaving

Voor een effectief toezicht acht de DAGP het volgende van belang:

- De servers van de (online) kansspelaanbieder dienen in Nederland te staan;
- Er dienen afspraken te worden gemaakt met ISP's over beleid en de feitelijke haalbaarheid van domeinblokkades.

## 7. Merk-/spelbescherming

In toenemende mate worden spellen van de reguliere aanbieders door online aanbieders gekopieerd. De concept-wet bevat naar mening van de DAGP geen effectieve mogelijkheden om dit tegen te gaan.

De DAGP stelt voor om als onderdeel van de vergunningverlening ook het feitelijke spel van onlineaanbieders te toetsen. Als blijkt dat dit spel is gekopieerd van een andere aanbieder dan wordt de vergunning geweigerd. Rechthebbenden zouden dan een klacht kunnen indienen bij de Ksa.

## CONCLUSIE

De DAGP is samen met de VAN van mening dat landbased aanbieders opnieuw worden bestraft: één keer met een draconisch belastingtarief en daarna met een verbod om gebruik te maken van de ruimere mogelijkheden die nieuwe regelgeving zou bieden. De landbased aanbieders hebben de afgelopen jaren sterk geïnvesteerd in een attractief en verantwoord kansspelaanbod maar krijgen wederom geen kans om de negatieve financiële spiraal in de landbased markt te doorbreken met behulp van nieuwe spelvormen en kostenreductie in de operatie.

De definitie in artikel 31.1 dient naar mening van de DAGP te worden gewijzigd om ook landbased terminals in aanmerking te kunnen laten komen voor het aanbieden van kansspelen op afstand. Dit geeft de landbased markt weer wat meer lucht en draagt ook bij aan de stabilisatie en hopelijk groei van de arbeidsmarkt in de sector. Er komt weer ruimte voor investeringen, 'server based gaming' biedt veel efficiency-mogelijkheden en er kan een nieuwe markt ontstaan voor technologische oplossingen m.b.t. netwerk infrastructuur en services.





Aan: Ministeries van Financiën, Veiligheid en Justitie  
Van: Dutch Payment Group B.V.  
Betreft: Consultatie wetsvoorstel Kansspelen op afstand  
Datum: 25 juni 2013

De Dutch Payment Group B.V. wil graag van de gelegenheid gebruik maken om te reageren op het wetsvoorstel Kansspelen op afstand. De Dutch Payment Group is actief als betaalinstantie op de Nederlandse markt. Zij heeft hiervoor een vergunning op basis van de Wet Financieel Toezicht (Wft).

In de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel staat op pagina 31 geschreven dat de dienstverlening van financiële dienstverleners valt onder het in artikel 1 onder b genoemde "bevorderen" van illegale kansspelen op afstand. Wij zijn van mening dat het wetsvoorstel door toevoeging van de woorden ", daartoe middelen te verschaffen" aan artikel 1 onder b juist de discussie wil voorkomen dat de dienstverlening van financiële instellingen onder dit "negatief" geladen woord "bevorderen" valt. Ons voorstel is om op pagina 31 de zin: "dat onder het "bevorderen" van die kansspelen valt" te verwijderen dan wel te wijzigen in "dat onder het "verschaffen van middelen" ten behoeve van die kansspelen valt".

## 1. Artikel 31m lid 2 eerste volzin;

In de Toelichting op de wet wordt op pagina 71 en 72 gesproken over "afgescheiden vermogens" en dat de spelers tegoeden op een rekening van een stichting worden gestort en daardoor afgeschermd.

In artikel 31m wordt het navolgende gezegd; "de vergunninghouder kan ter uitvoering van het 2e lid (veilige verloop van de betaling, afscheiding van tegoeden en uitkering van tegoeden) een of meer bijzondere rekeningen aanhouden die ten gevolge van de Wft het bedrijf van bank mag uitoefenen, welke rekeningen uitsluitend bestand zijn voor gelden, die hij in verband met zijn werkzaamheden als zodanig ten behoeve van spelers onder zich neemt".

In dat geval wordt het speelveld beperkt tot banken en komen betaalinstanties niet in beeld, terwijl het juist de betaalinstanties zijn die gebruik maken van stichtingen derdengelden en niet banken. Duidelijk is dat betaalinstanties wel bedoeld zijn, maar vergeten in deze versie.

**Voorstel toevoegen " ... ten gevolge van de Wft het bedrijf van bank of betaalinstantie mag uitoefenen".**

## 2. Artikel 31m lid 2 tweede volzin;

In artikel 31m wordt in de tweede volzin verder de Gerechtsdeurwaarderswet (Gdw) en derdengeldrekeningen met een artikel 19 Gdw status genoemd (zg kwaliteitsrekeningen). Daarmee opent de wetgever de mogelijkheid om spelers tegoeden onder de hoede van een gerechtsdeurwaarder te plaatsen. De vraag is of dat een goede keuze is en of dat juridisch wel kan. *"Gerechtsdeurwaarders als bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van de gerechtsdeurwaarderswet zijn vrijgesteld van artikel 3:5, eerste lid van de wet, voor zover zij opvorderbare gelden aanhouden op een rekening als bedoeld in artikel 19 van de Gerechtsdeurwaarderswet".*

De Gerechtsdeurwaarder mag echter alleen gelden onder zich houden van klanten waar bij een contractuele relatie mee heeft en deze gelden onder zich houdt "in verband met zijn werkzaamheden". De vraag is of het beheren van spelers tegoeden van consumenten onder deze restrictie vallen, daar waar de gerechtsdeurwaarder met name incassowerkzaamheden uitvoert. Daarmee zou iedere speler een klant relatie met de gerechtsdeurwaarder moeten aangaan, terwijl het wetsvoorstel er van uitgaat dat de vergunninghouder gelijk staat aan de gerechtsdeurwaarder. Met andere woorden; de gerechtsdeurwaarder treedt op namens de vergunninghouder en niet namens de derden, terwijl volgens de Gdw het andersom zou moeten zijn. Verder zal de gerechtsdeurwaarder de opvorderbare gelden langer dan de 5 dagen termijn onder zich houden, waardoor de vrijstellingsgrond in de Gdw vervalst.

De vraag is verder of de betaalinstellingen niet veel beter is toegerust voor deze taak en op een hoger niveau zekerheid kan bieden om spelers belangen te waarborgen. De rules & regulations van diverse betaalmethodes maken het verder voor gerechtsdeurwaarders onmogelijk om spelers tegoeden te uploaden in een e-wallet met behulp van bijvoorbeeld iDEAL. Ook de in de toelichting gesuggereerde extra ID (een betaling met een betaalmiddel op zijn naam) kan een deurwaarder niet faciliteren, omdat een derdengeldrekening van een deurwaarder niet aan iDEAL gekoppeld mag worden, laat staan andere betaalmethodes zoals credit cards. Verder is de deurwaarder niet op de hoogte van alle relevante wet- en regelgeving rondom internettransacties met een nationaal als internationaal karakter en is het toezicht door BFT niet te vergelijken met dat van DNB. Betaalinstellingen hebben geen kwaliteitsrekeningen (derdengelden beheer vanwege hun werkzaamheden) maar algemene derdengeldrekeningen onder een vergunning. Dat is en wezenlijk verschil, dat de wetgever helaas niet onderkent.

Met andere woorden de betaalinstelling kan zowel de inkomende geldstroom als de uitgaande geldstroom faciliteren en is daarvoor gecertificeerd en in het bezit van een Wft vergunning. De gerechtsdeurwaarder en de Gdw voorzien daar niet of onvoldoende in. In dat kader is de laatste zin van de tweede alinea Toelichting Tweede lid, daar waar gesproken wordt van "*een derdengeldrekening die in de Nederlandse notariële en gerechtsdeurwaarderspraktijk wordt gebruikt*" zeker niet gewenst. Ook een notaris bedient zich van een kwaliteitsrekening en namelijk alleen vanuit zijn qualitate qua notarisschap en dus zijn specifieke dienstverlening en dito klant relatie. Dat ziet dus duidelijk niet toe op een algemeen beheer van spelers tegoeden. Daarvoor zijn alleen banken en betaalinstellingen gekwalificeerd.

**Voorstel: Schrappen van de tweede volzin van Artikel 31m lid 3 en laatste volzin tweede alinea pagina 72 van de Toelichting onder "Tweede lid".**

### **3. artikel 31m laatste alinea.**

In de toelichting bij artikel 31m staat in de laatste alinea: "De spelers rekening is gekoppeld aan een bankrekening op naam van de speler". Dit suggereert dat iedere speler een eigen (dedicated) bankrekening nodig heeft. Dat is niet zo. Indien een betaalinstelling een zogenaamde collecterende payment service provider is, wordt gebruik gemaakt van een persoonlijk account (een persoonlijk tegoed) op een algemene derden geldrekening (shared). Op dit moment wordt 67% van alle iDEAL betalingen op deze wijze gefaciliteerd.

**Voorstel: wijzig de zin in "De spelersrekening is gekoppeld aan een bankrekening op naam van de speler of bestaat op een persoonlijk account/tegoed op een derdengeldrekening"**

### **Bijlage: Toelichting tekst artikel 19 Gdw**

De gerechtsdeurwaarder is verplicht bij een ingevolge de Wft ingeschreven bank een of meer bijzondere rekeningen aan te houden op zijn naam met vermelding van zijn hoedanigheid, die uitsluitend bestemd zijn voor gelden, die hij **in verband met zijn werkzaamheden** als zodanig ten behoeve van derden onder zich neemt.

Gelden die aan de gerechtsdeurwaarder in verband met zijn werkzaamheden als zodanig ten behoeve van derden worden toevertrouwd, moeten op die rekening worden gestort. De bovenbedoelde kredietinstelling voegt de over de gelden gekweekte rente toe aan het saldo van de bijzondere rekening. Indien deze gelden abusievelijk op een andere rekening van de gerechtsdeurwaarder zijn gestort of indien ten onrechte gelden op de bijzondere rekening zijn gestort is de gerechtsdeurwaarder verplicht deze onverwijld op de juiste rekening te storten. Hetzelfde geldt indien de gelden rechtstreeks in handen van de gerechtsdeurwaarder zijn gesteld. Indien meer gerechtsdeurwaarders in een maatschap samenwerken, kan de bijzondere rekening ten name van die gerechtsdeurwaarders tezamen, de maatschap of de vennootschap worden gesteld. De gerechtsdeurwaarder vermeldt het nummer van de bijzondere rekening op zijn briefpapier.

European Gaming and Amusement Federation  
Europäische Verband der Unterhaltungsautomatenwirtschaft  
Fédération Européenne des Jeux et d'Amusement



Ministerie van Veiligheid & Justitie  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
The Netherlands

Ministerie van Financiën  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
The Netherlands

Brussels, 19 July 2013

Dear Sir / Madam,

**Re: Amendment to the Dutch Betting and Gaming Act, the Betting and Gaming Tax Act and *several other acts in connection with organising remote games of chance***

On behalf of EUROMAT I provide here our position with regard to the intention in the Netherlands to review the 'Betting and Gaming Act' – Remote games of chance'. EUROMAT was established in 1979 to represent the European amusement and gambling industry at EU level and consists of 20 member National Associations from 15 European countries, including the Dutch VAN Speelautomaten Branche-organisatie (VAN). The overall mission of EUROMAT is to contribute to the creation of a healthy business and legal environment in the European Union for the gambling sector. The EUROMAT members range from operators, manufacturers and distributors to owners of amusement equipment.

EUROMAT believes that all Member States should be doing more to effectively prevent or minimize illegal gambling providers from offering their services online and applauds the move in the Netherlands to achieve this. While doing so, national governments have a duty to ensure that all regulatory and fiscal rules regarding the provision of gambling, apply equally and without discrimination to all providers, regardless of the form of distribution. We would hope that this can be achieved in the Netherlands, but do have some concerns regarding the proposed legislation, not least in relation to the proposed differentiated taxation regime for different forms of gambling, the issue of gambling addiction and the proposed registration and identification and the tackling of the illegal remote gambling market.

**Different taxation regime**

EUROMAT strongly advocates the principle of a level playing field, in terms of regulation and taxation for gaming companies, regardless of the distribution method used. Dutch land-based gambling operators, like other Dutch businesses, are required to adjust their business model to



include the payment of a fair amount of taxation. The operators in the Netherlands already face a significantly high taxation rate, when compared to other European jurisdictions.

We understand that under the proposed legislation, the remote gambling sector would be facing a 20% tax rate, as opposed to the 29% rate applied to the land based sector. EUROMAT has been informed that the remote gambling sector perceives the rate of 20% to be too high. The industry claims that the requirement to pay an equivalent amount of tax as land-based gambling providers, would cause an 'extra territorial' and unsustainable tax burden for remote gambling providers of the same services.

EUROMAT believes this should be viewed as no more than an unwillingness of certain companies to accept that there is a duty to pay taxes in the Netherlands and that fair taxation must be part of sustainable business models. We respectfully request equal taxation treatment of all gambling service providers, regardless of the means used to provide that service.

Finally, with respect to state aid we note the following: the proposed differentiated tax rate the Dutch government acknowledges to be a form of state aid, requires approval of the European Commission. We note that a differentiation of tax treatment of these two sectors in Denmark is currently before the European Court of Justice. Regardless of the outcome of that particular case, we emphasize that all state aid cases are different and a particular outcome on the Danish matter would not necessarily apply to any other form of state aid in any other Member State.

#### **Registration and identification duties to tackle the issue of addiction**

Effective self-regulation is already in place in the Netherlands to deal with problem gambling in a land-based environment. The behaviour of players is systematically analyzed, research is conducted at the moment of a suspected addiction and players register themselves voluntarily. The gambling addiction numbers in the Netherlands with regard to land-based gambling have decreased in the past couple of years. This clearly illustrates that there are no reasons to amend this self-regulating policy.

In addition, EUROMAT finds it astonishing that the same registration system will be applied to all forms of gambling under the new rules, while simultaneously being subjected to very different regulatory restrictions and where these restrictions are most severe in the land-based gambling field.

That does not mean however, that we do not support a different registration system for the remote gambling sector. EUROMAT believes that the 75% channelling degree the government sets itself is not ambitious enough, still leaves space for the illegal gambling sector to operate and hinders the effectiveness of tackling the illegal remote gambling market. EUROMAT would like to propose a 100% registration duty for all of the online market, aiming to tackle it as effectively as possible. Not just because of the risks such as money laundering being involved



with these products, but especially to tackle the issue of addiction. In the past two years, two Motions for Resolutions<sup>1</sup> have been proposed by the Internal Market and Consumer Protection Committee in the European Parliament. Both motions underscore that a lack of adequate regulation in the remote gambling sector can lead to greater risk of addiction than traditional physical gambling, among others due to the increased ease of access and the absence of social control. To properly tackle these issues, a registration system is required in the gambling sector that acknowledges this problem and the differences with the land based gambling sector.

#### **Licensing of online gambling operators and tackling the illegal offer**

Finally, EUROMAT would like to draw your attention to another country where remote gambling has been regulated since 2011 and is effectively tackling the illegal offer. In Belgium, a request for licensing can only be done as long as an operator has a land-based license and its server is housed in Belgium. This system has shown itself to be effective in terms of control and indeed enforcement and we would urge the Dutch Government to assess how similar measures could be introduced in the Netherlands.

#### **Conclusion**

A competitive gambling market requires a cooperation model that does not obstruct innovation. Such a model should acknowledge the differences between the remote and land based gambling markets, avoids needlessly regulating the land based sector and is effective at tackling the illegal remote gambling market. Moreover, there must be equitable tax treatment for all forms of gambling, regardless of the means used to distribute gambling services.

We hope you will take our remarks into consideration.

Yours sincerely,

President, EUROMAT

<sup>1</sup> *European Parliament resolution of 14 October 2011 on online gambling in the internal market (2011/2084) and the European Parliament resolution of 11 June 2013 on online gambling in the internal market (vote in plenary scheduled for September 2013).*



# GOEDEDOELENPLATFORM

Ministerie van Veiligheid en Justitie  
T.a.v. de heer J.T.K. Bos, directeur Wetgeving en Juridische Zaken  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Amsterdam, 19 juli 2013

Betreft: bijdrage consultatie 'Voorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen en enkele andere wetten in verband met kansspelen op afstand'

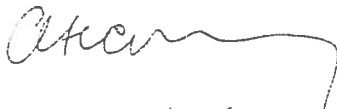
Zeer geachte heer!

Het Goede Doelen Platform maakt graag gebruik van de mogelijkheid tot consultatie met betrekking tot 'Wijziging Wet op de kansspelen en enkele andere wetten in verband met kansspelen op afstand'.

Het Goede Doelen Platform is zeer bezorgd over de impact van het wetsvoorstel op de loterijbijdrage aan de samenleving. In deze consultatiebijdrage doet het Goede Doelen Platform een aantal voorstellen die helpen om tot een veilig, passend en – in termen van bijdrage aan de samenleving – nuttig kansspelaanbod te komen. Over de invulling van deze voorstellen blijft het Goede Doelen Platform graag actief in gesprek met het kabinet en de betrokken staatssecretarissen van Veiligheid en Justitie en van Financiën in het bijzonder.

Daarnaast zetten wij ook onze inspanningen voort om tot een verder inhoudelijke verdieping te komen van het sectorakkoord, mede in het licht van de voorstellen die nu op tafel liggen.

Met vriendelijke groet,



Voorzitter Goede Doelen Platform

# GOEDEDOELENPLATFORM

## BIJDRAGE CONSULTATIE WIJZIGING WET OP DE KANSSPELEN EN ENKELE ANDERE WETTEN IN VERBAND MET KANSSPELEN OP AFSTAND

Het **Goede Doelen Platform** is het samenwerkingsverband van alle 200 goededoelenorganisaties die worden gesteund door de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij, de VriendenLoterij (Nationale Goede Doelen Loterijen). Naast de Goede Doelen Loterijen zelf hebben ook de Lotto, NOC\*NSF en de Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (ALN) zich hierbij aangesloten. De Nederlandse Staatsloterij, de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF) en de Samenwerkende Non-Profit Loterijen, zijn als toehorend partner aan het Platform verbonden. Alleen al in 2012 kwam middels de legale Nederlandse loterijen een totale bijdrage van circa 750 miljoen euro beschikbaar voor de Nederlandse samenleving (inclusief de opbrengsten van de kansspelbelasting). De **missie** van het Platform is het duurzaam veilig stellen en waar mogelijk vergroten van de bijdrage van de legale loterijen aan het algemeen belang.

**De financiële positie van goede doelen staat onder druk.** Uit het trendonderzoek 'Geven in Nederland' blijkt dat in de periode 2009-2011 de donaties aan goede doelen met bijna een half miljard euro zijn teruggelopen, een daling van bijna 10%. In deze tijden van financiële schaarste worden ook subsidies vanuit de overheid, zowel landelijk als lokaal, teruggeschroefd. De goededoelensector toont zich in deze moeilijke context daarom extra gelukkig met de jaarlijkse loterijopbrengsten van circa 750 miljoen euro voor de samenleving (overheid en goede doelen). Deze bieden stabiliteit en zekerheid – ze zijn voor het maatschappelijke middenveld onmisbaar.

**Loterijen zijn veel lucratiever voor de samenleving dan online kansspelen.** Van elke ingelegde euro in Nederlandse loterijen komt gemiddeld 38 cent ten goede aan de samenleving. Daarmee doen de loterijen het meer dan honderd (!) keer beter dan de (commerciële) aanbieders van online kansspelen. De afdracht van de laatste blijft steken op slechts 0.37% van de inleg – bijna altijd in de vorm van verplichte belastingen.

**Goede Doelen Platform zeer bezorgd over huidige wetsvoorstel.** Het is vanuit deze achtergrond dat het Goede Doelen Platform zeer bezorgd is over het voorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen en enkele andere wetten in verband met kansspelen op afstand. Nodig is dat goede doelen ook in de toekomst op de bijdragen vanuit de loterijen kunnen blijven rekenen. Dat is in het belang van cultuur, natuur en milieu, sport, internationale samenwerking, welzijn, gezondheid en sociale cohesie. Dit wetsvoorstel plaatst deze inkomsten onnodig in de waagschaal.

**Maak het leven van de goede doelen makkelijker, niet moeilijker.** Het kabinet heeft bij monde van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie diverse malen de goede doelen verzekerd de 750 miljoen loterijopbrengst zeker te willen stellen, maar daar blijkt niets van in het wetsvoorstel. Integendeel, het overgrote deel van de risico's van het kabinetsvoorstel slaat neer bij de goede doelen van Nederland die het toch al zo moeilijk hebben. In plaats van steun, biedt het kabinet een koude schouder.

**Neem het sectorakkoord serieus.** In tegenstelling tot het voorliggende wetsvoorstel, onderkent het op verzoek van het ministerie van Veiligheid en Justitie gesloten sectorakkoord de bijzondere betekenis van loterijen voor de samenleving nadrukkelijk wel. De kern van het sectorakkoord is een integrale visie op het kansspelbeleid, waarin goede doelen en loterijen helpen om een aantal obstakels voor de regulering van online weg te nemen, in ruil voor een flankerend pakket van versterkingsmaatregelen voor loterijen, gericht op het genereren van een zo groot mogelijke financiële bijdrage van loterijen aan de samenleving. Het huidige wetsontwerp komt echter niet verder dan een armzalig 'noodventiel', waarbij, en dat vooral nog in theorie, online kanspelaanbieders een afdrachtsverplichting kan worden opgelegd. Doorrekening van de baten van dit noodventiel laat zien dat zelfs onder buitengewoon gunstige aannames de jaarlijkse opbrengst daarvan niet meer dan €2.43 miljoen zal bedragen, slechts 0.5% van de huidige jaarlijkse bijdrage van loterijen aan maatschappelijke goede doelen. Doorrekening laat evenzeer zien dat bij een zeer bescheiden kannibalisatie (van het huidige loterijaanbod door het online aanbod van commerciële aanbieders) in de orde van enkele procentpunten niet alleen de goede doelen, maar ook de overheid er financieel niet op vooruit, maar op *achteruit* zullen gaan.

### **Wat moet er dan wel gebeuren?**

De fatale fout in dit wetsvoorstel is dat het op alle fronten voorrang geeft aan de regulering van online kansspelen en daar de rest van de kansspelen ondergeschikt aan maakt. Dit manco kan worden gecorrigeerd als het kabinet er voor kiest om, in nauwe samenwerking met de kansspelsector, werk te maken van de volgende zeven punten:

1. **Kies voor het gelijktijdig wettelijk regelen van online kansspelen en de inrichting van het loterijveld.** De wens van het kabinet om de loterijbijdrage van €750 miljoen aan de samenleving zeker te stellen maakt het noodzakelijk om online kansspelen en de inrichting van het loterijveld gelijktijdig te regelen. Immers, de



# GOEDEDOELENPLATFORM

voorgestelde regulering van online kansspelen heeft belangrijke implicaties voor de loterijen, onder meer blijkend uit de voorgenomen belastingverhoging voor loterijdeelnemers (zie punt 4 hieronder). De gekozen sequentiële benadering van het kabinet – eerst online, dan de rest van de kansspelen – is daardoor zeer bedreigend voor de totale loterijopbrengst. De enige manier om deze dreiging weg te nemen is via een geïntegreerde aanpak waarbij gelijktijdig de online kansspelen worden gereguleerd en de loterijopbrengsten voor de samenleving zeker worden gesteld.

2. **Zorg voor een heldere afbakening tussen loterijen en andere kansspelen.** Het wetsvoorstel is onvoldoende duidelijk over waar de wetgever de grens legt tussen loterijen en andere kansspelen. Deze onduidelijkheid vormt een extra bedreiging van de totale opbrengst voor de samenleving. Aanvullende criteria zijn nodig om het loterijaanbod van het online aanbod te onderscheiden.
3. **Leg de lat echt hoog bij de regulering van online kansspelen.** De kanspelsector wil een vergunningstelsel waarmee malafide kansspelaanbieders effectief buiten de deur worden gehouden (sectorakkoord, lid 2b). Het wetsvoorstel gaat uit van een kanalisatie van 75%, wat betekent dat één op de vier aan online kansspelen bestede euro's zal worden uitgegeven aan een illegale aanbieder. Nodig is dat het wetsvoorstel serieuzer perspectief biedt op hoe dit illegale aanbod van de markt geweerd gaat worden. Wij verwijzen hierbij naar de voorstellen in de bijdrage van het Loterijplatform, het samenwerkingsverband van de Nederlandse Staatsloterij, De Lotto, de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij, de VriendenLoterij en de Samenwerkende Non-Profit Loterijen.
4. **Voorkom onnodige verhoging kansspelbelasting voor fondsenwervende loterijen.** Het wetsontwerp stelt voor om kansspelbelasting te gaan heffen op loterijprijzen vanaf €250, in plaats van de huidige €454. Daarmee zou de onverteerbare situatie ontstaan dat uiterekend loterijdeelnemers de rekening betalen voor het nieuwe online aanbod. Dit probleem laat zich eenvoudig ondervangen door uit te gaan van het voor de Belastingdienst gebruikelijke inningspercentage van 99%, in plaats van de zeer ongebruikelijke 80% waar nu mee wordt gerekend. In 2017 gaat de overheid er dan zelfs een half miljoen euro op vooruit. De overheid valt €2.5 miljoen extra ten deel (voor een totaal van ruim €3 miljoen) als bij de aangifte door spelers eveneens rekening wordt gehouden met kanalisatie, wat conform de logica van het in het regeerakkoord gebruikte berekeningsmodel logisch zou zijn geweest.
5. **Creëer een gelijkwaardige startpositie via pre-launch.** Mede geïnspireerd door de Deense ervaringen hebben de huidige en de toetredende vergunninghouders in het sectorakkoord (lid 2e) afgesproken om een gelijk speelveld te creëren. Zij doen dat door middel van een pre-launch voor de huidige vergunninghouders. Dit heeft twee gunstige effecten. Ten eerste wordt voorkomen dat aanbieders die op illegale wijze een voorsprong op de markt hebben verworven indirect worden beloond. Ten tweede kan zo nuttige ervaring worden opgedaan met effectieve preventiemaatregelen tegen kansspelverslaving voor online kansspelen. Het wetsontwerp voorziet echter niet in een dergelijke pre-launch. Verzoek aan het kabinet is om een pre-launch alsnog mogelijk te maken.
6. **Voeg een helder pakket van versterkingsmaatregelen toe aan het wetsvoorstel.** Het sectorakkoord (lid 2d) voorziet bij de regulering van online kansspelen in een flankerend pakket van wettelijke versterkingsmaatregelen voor de huidige loterijen. Wij zijn verheugd dat het Loterijplatform het eens is geworden over de inhoud van een dergelijk pakket en verwijzen naar hun voorstellen in hun consultatiebijdrage. Het gaat hierbij om: voorkomen afdrachtsdebacles door zekerheid over governance; langlopende loterijvergunningen; meer ruimte voor extra trekkingen; *poolen* met prijzenpotten van Europese loterijen; proportioneel reclameregime; ruimte voor aantrekkelijker maken van loterijspelconcepten; ruimte maken voor synergievoordelen; ruimte maken voor andere fondsenwervende activiteiten door de bestaande loterijorganisaties.
7. **Voorzorgsmaatregel: kies voor verplichte impactanalyses.** Op verschillende domeinen van het overheidsbeleid is het usance en in een aantal gevallen zelfs verplicht geworden om bij wijze van voorzorg de effecten van voorgenomen beleids- en wetswijzigingen van tevoren goed in kaart te brengen (zie bijvoorbeeld het instrument van de milieueffectrapportage). Deze werkwijze draagt bij aan betere wet- en regelgeving en helpt bovendien om het maatschappelijk draagvlak voor nieuwe wetten, regels en beleid te versterken. Wij vragen het kabinet om op analoge wijze bij betekenisvolle veranderingen in het kansspelaanbod (zoals in het voorliggende wetsvoorstel) een verplichte impactanalyse uit te voeren ter voorkoming van negatieve effecten op het gebied van essentiële onderdelen van het kansspelbeleid, in het bijzonder:
  - i) Kansspelverslaving;
  - ii) Fraude en illegaliteit;
  - iii) Omvang totale bijdrage aan de samenleving.





> Retouradres Postbus 298 2501 CG Den Haag

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie  
Dhr. F. Teeven  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG  
Nederland

**Kansspelautoriteit**

Wijnhaven 24  
2511 GA Den Haag  
Postbus 298  
2501 CG Den Haag  
[www.kansspelautoriteit.nl](http://www.kansspelautoriteit.nl)

**Ons kenmerk**

00.014.807

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.*

Datum 23 juli 2013  
Onderwerp Reactie op wetsvoorstel Kansspelen op afstand

Geachte heer Teeven,

Op 22 mei 2013 is het concept-wetsvoorstel Kansspelen op afstand in consultatie gegaan. De Kansspelautoriteit maakt graag gebruik van deze gelegenheid om haar reactie te geven op het wetsvoorstel.

### **1. Inleiding**

Voorop staat, dat de Kansspelautoriteit waardering heeft voor de wijze waarop de problematiek van de kansspelen op afstand in het voorliggende wetsvoorstel is benaderd. Elementen als een techniek-neutrale aanpak en een open vergunningstelsel acht de Kansspelautoriteit onontbeerlijke bestanddelen voor een gewenste mate van kanalisatie. De nieuwe handhavingsbevoegdheden, waaronder de bevoegdheid tot het doen van huiszoeken, stellen de Kansspelautoriteit beter in staat om het illegale aanbod (zowel online als offline) effectief te bestrijden.

Tegelijkertijd wil de Kansspelautoriteit deze gelegenheid gebruiken om enkele aandachtspunten te formuleren en adviezen te geven voor versterking van het wetsvoorstel, opdat de doelstellingen daarvan beter kunnen worden verankerd. Zij doet dit vanuit de volgende vier kerntaken:

- het reguleren van een passend legaal aanbod;
- het tegengaan van kansspelverslaving;
- het beschermen en informeren van consumenten;
- het voorkomen van kansspelgerelateerde illegaliteit en criminaliteit.

Daarbij hanteert de Kansspelautoriteit de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel als belangrijkste beoordelingskader.

De Kansspelautoriteit heeft in de afgelopen maanden al commentaar gegeven op eerdere versies van het wetsvoorstel. Een aantal van de door de Kansspelautoriteit naar voren gebrachte aandachtspunten is verwerkt in het nu ter consultatie voorliggende wetsvoorstel. De overige punten, voor zover in dit



stadium relevant, brengt de Kansspelautoriteit graag nogmaals onder de aandacht.

Kansspelautoriteit

## 2. Algemeen

Datum

23 juli 2013

Ons kenmerk

00 014.807

### *Verwachtingen*

Met het legaliseren van de online kansspelmarkt legt de wetgever – terecht – een grote verantwoordelijkheid bij de Kansspelautoriteit: het is een ambitieus wetsvoorstel. De ervaring leert echter dat de regulering van kansspelen een weerbarstig beleidsterrein is. Daar komt bij dat de kennis en ervaring die nodig zijn om effectief toezicht te houden nog 'werkende weg' opgebouwd moeten worden. De Kansspelautoriteit adviseert daarom terughoudend te zijn met het wekken van verwachtingen die in de praktijk moeilijk kunnen worden waargemaakt (zie bijvoorbeeld de ervaringen in Frankrijk).

### *Onderscheid online/offline*

De Kansspelautoriteit merkt op dat het gehanteerde onderscheid tussen online en offline aanbod van kansspelen op termijn niet houdbaar is. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld, te weten het verbod op online kansspelen in speelautomatenhallen. Het is onduidelijk hoe dit verbod in de praktijk moet worden uitgelegd en daarmee ook hoe dit verbod kan worden gehandhaafd. De speler die in een speelautomatenhal op een daar geplaatste server een online kansspel speelt van een overigens legale internetaanbieder, zou – net als de eigenaar van de desbetreffende speelautomatenhal - een overtreding begaan. Is diezelfde speler als hij hetzelfde spel van dezelfde internetaanbieder binnen dezelfde hal op zijn eigen mobiele telefoon speelt, ook in overtreding?

De Kansspelautoriteit denkt dat het kunstmatige onderscheid in artikel 31 aanleiding geeft tot geschillen die veel van de capaciteit van de toezichthouder zullen vergen. Het verbod blokkeert bovendien naar het oordeel van de Kansspelautoriteit de mogelijkheden tot innovatie in een sector die naar eigen zeggen toch al onder druk staat. De kans bestaat dat mede daardoor de acceptatie van het wetsvoorstel wordt ondergraven.

De Kansspelautoriteit beseft dat het bedoelde onderscheid niet kan worden weggenomen met een enkele wetswijziging. Wel dringt zij erop aan dat in de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel duidelijker het principe wordt omarmd dat er een gelijk speelveld moet ontstaan voor offline en online aanbieders.

### *Gelijk speelveld*

In dit kader is tevens van belang dat er in de toelichting op het wetsvoorstel een bredere visie wordt gegeven op de kansspelmarkt als geheel, inclusief de positie van de bestaande vergunninghouders (aanbieders van *landbased* kansspelen). De aandacht voor de 'nieuwe' markt van online kansspelen staat op gespannen voet met het gebrek aan verandering binnen en de beperkingen voor de bestaande markt. Met het oog op een gelijk speelveld vindt de Kansspelautoriteit een zogenaamde *pre-launch*-periode voor bestaande vergunninghouders een goede/passende maatregel. Indien u deze mening deelt verzoekt de Kansspelautoriteit u in de toelichting op het wetsvoorstel aan te geven op welke wijze hieraan binnen de huidige Wet op de kansspelen kan worden vormgegeven.



Ook verneemt de Kansspelautoriteit graag op welke wijze en wanneer de wetgever invulling gaat geven aan het Europeesrechtelijk vereiste van een transparante procedure voor het verlenen van vergunningen voor de kansspelen die zijn toegestaan onder de thans geldende Wet op de kansspelen.

**Kansspelautoriteit**

**Datum**  
23 juli 2013

**Ons kenmerk**  
00.014.807

#### *Goededoelenaafdracht en financiële lasten*

De Kansspelautoriteit vraagt expliciete aandacht voor de afdracht aan goede doelen uit loterijopbrengsten. Nieuw online aanbod kan leiden tot substitutie van het offline aanbod van de bestaande vergunninghouders. In welke mate hiervan sprake zal zijn is op voorhand moeilijk te beoordelen. In de toelichting op het wetsvoorstel dient aandacht te worden geschonken aan de gevolgen van eventuele substitutie voor het Nederlandse goededoelenbeleid.

De Kansspelautoriteit wijst ten slotte op de stapeling van belastingen, heffingen en afdrachten voor kansspelaanbieders. Het geheel kan ertoe leiden dat de doelstelling van kanalisatie van het aanbod van kansspelen niet wordt behaald.

### **3. Regulering**

#### *Regulering op het juiste niveau*

De in het wetsvoorstel gekozen aanpak vereist veel lagere regelingen, die door de snelle ontwikkelingen op het beleidsterrein van de kansspelen relatief vaak aangepast zullen moeten worden. Dit betekent een zware kwantitatieve en kwalitatieve belasting voor de regelgever.<sup>\*</sup> De Kansspelautoriteit vindt het zeer wenselijk dat er minder nadruk wordt gelegd op de regelgeving en de regelgever, en meer op de vergunning en de vergunningverlener. Dit sluit beter aan bij de benadering in bijvoorbeeld Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, en ook bij de manier waarop de landelijke vergunninghouders momenteel onder de Wet op de kansspelen gereguleerd worden. Bovendien blijkt uit gesprekken met aanbieders van online kansspelen dat zij zich bij hun keuze een vergunning aan te vragen in zeer belangrijke mate laten leiden door de regulering (wet- en regelgeving, maar ook vergunningenpraktijk en bestuurscultuur) in het betrokken land.

#### *B2B-vergunningen*

Een praktisch aandachtspunt is dat de Kansspelautoriteit voorziet na inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog ten minste een half jaar nodig te hebben om daadwerkelijk tot vergunningverlening te kunnen overgaan, als gevolg van de complexiteit van de keuringen en toetsen die de kansspelautoriteit zal moeten (laten) uitvoeren. Gezien het te verwachten grote aantal vergunningaanvragen vindt de Kansspelautoriteit het dan ook een gemiste kans dat het wetsvoorstel niet de mogelijkheid biedt van het verlenen van *business-to-business*-vergunningen. Business-to-business-vergunningen vergemakkelijken ook in belangrijke mate het toezicht op de aangeboden spellen.

---

<sup>\*</sup> Om een indruk te geven: de Deense kansspelautoriteit heeft 31 bladzijden met voorschriften uitgevaardigd inzake begripsomschrijving en -uitleg, 39 bladzijden inzake technische standaarden voor informatie-uitlevering, 19 bladzijden inzake bonussen en jackpots, en 38 bladzijden inzake het tegengaan van witwassen. De Kansspelautoriteit wijst in dit verband ook op de bestaande problemen in Nederland met betrekking tot het *up to date* houden van de technische eisen voor speelautomaten.



#### 4. Kansspelverslaving

Kansspelautoriteit

##### *Centraal Register Uitsluiting Kansspelen*

Op het gebied van kansspelverslaving zet de wetgever naar het oordeel van de Kansspelautoriteit een majeure en toe te juichen stap door uitsluiting van deelnemers van een groot deel van de qua verslaving meest riskante kansspelen mogelijk te maken door middel van een centraal register.

**Datum**

23 juli 2013

**Ons kenmerk**

00.014.807

Kansspelverslaving is echter naar haar aard een probleem dat moeilijk beheersbaar is. Het is dan ook een illusie te denken dat het probleem van kansspelverslaving volledig kan worden geëlimineerd, met of zonder wet- en regelgeving. Uiteraard moet bij legalisering en regulering van kansspelen op afstand het risico op kansspelverslaving zoveel mogelijk worden tegengegaan. Het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS) kan daarbij een nuttige rol vervullen, op voorwaarde dat dit register goed is ingebed in een samenhangend stelsel van preventieve en curatieve verslavingszorg met betrekking tot kansspelen. Om te voorkomen dat het CRUKS slechts een registratiesysteem wordt voor aantallen kansspelverlaafden en hun kenmerken (onderzoeksdatabank), zijn aanvullende maatregelen nodig. Het gaat dan met name om duidelijke en handhaafbare eisen aan vergunninghouders met betrekking tot preventie en signalering van kansspelverslaving ('voorzorg') en om een duidelijk omschreven weg om in het CRUKS geregistreerde personen door te verwijzen naar instellingen voor verslavingszorg ('nazorg'). Zonder inbedding in zo'n voorzorg- en nazorgtraject kan het CRUKS niet wezenlijk bijdragen aan de beleidsdoelstelling van het terugdringen van kansspelverslaving.

Onvrijwillige uitsluiting van deelnemers is volgens de Kansspelautoriteit geen effectieve maatregel. Uit onderzoek naar de behandeling van verlaafden blijkt dat behandelen alleen effect heeft als de verlaafde zelf bereid is zijn gedrag te veranderen. Bij onvrijwillige uitsluiting is daarvan geen sprake. De kosten van een systeem van onvrijwillige uitsluiting zijn voorts zeer hoog in relatie tot het geringe effect, zowel voor de Kansspelautoriteit (die aanvragen tot onvrijwillige uitsluiting zal moeten beoordelen) als voor de aanbieders. De Kansspelautoriteit stelt daarom voor deze mogelijkheid te schrappen uit het wetsvoorstel.

De Kansspelautoriteit wijst er voorts op dat het CRUKS nooit volkomen waterdicht kan zijn. Er zullen altijd manieren te bedenken zijn, zowel door de speler als door de aanbieder, om inschrijving in het CRUKS te omzeilen. Ook om die reden dringt de Kansspelautoriteit erop aan het voor- en nazorgtraject goed te regelen.

Daarnaast wijst de Kansspelautoriteit op de hoge kosten van een register dat 24 uur per dag, zeven dagen per week *real time* bevroegbaar is. Ervaringen in het buitenland laten zien dat het goed mogelijk is om te komen tot een betrouwbaar systeem tegen lagere kosten, bijvoorbeeld door af te zien van de *real time* bevroegbaarheid en in plaats daarvan te kiezen voor een systeem waarbij de Kansspelautoriteit aan vergunninghouders een dagelijkse *update* stuurt.

##### *Verslavingsfonds*

In het wetsvoorstel wordt gekozen voor de instelling van een fonds voor onderzoek naar en behandeling van kansspelverslaving, dat zal worden opgebouwd uit bijdragen van de aanbieders en worden beheerd door het



ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De Kansspelautoriteit ziet dit fonds als een mogelijkheid om Nederland een vooraanstaande rol te laten spelen in het voorkomen van kansspelverslaving. Er is nog te weinig inzicht in de gevolgen van kansspelverslaving, als gevolg van slechte en versplinterde registratie van behandelde spelers. Ook over het voorkomen van kansspelverslaving bij online aanbod is nog onvoldoende bekend. De KSA ziet graag dat onderzoekers en aanbieders van online kansspelen samen optrekken om deze problematiek beter in beeld te brengen en met innovatieve voorstellen komen. De Kansspelautoriteit heeft een coördinerende rol op dit gebied en neemt die graag op zich.

Kansspelautoriteit

Datum  
23 juli 2013

Ons kenmerk  
00.014.807

Over de precieze besteding van de bijdragen aan het fonds is meer duidelijkheid nodig, mede in verband met de acceptatiegraad van het fonds bij aanbieders. In elk geval ligt het niet voor de hand om ook de traditionele laagfrequente loterijen te laten meebetalen aan het fonds, wegens het zeer lage verslavingsrisico van dit soort loterijen.

## 5. Consumentenbescherming

### *Belang van voorlichting*

Het wetsvoorstel gaat uit van een mondige consument die voor zijn eigen belangen op kan komen. Dit werkt echter alleen als de consument voldoende en duidelijk is voorgelicht. Het is de taak van de Kansspelautoriteit om deze voorlichting te geven. Daarbij is belangrijk dat de wettelijke regelingen rond consumentenbescherming voldoende houvast en duidelijkheid verschaffen. Zoals gezegd moeten de nodige zaken nog worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Dat geldt ook voor bepalingen over consumentenbescherming.

### *Identificatie van de speler*

De Kansspelautoriteit vraagt in het bijzonder aandacht voor de identificatie van de deelnemer aan kansspelen. Zij acht het van cruciaal belang dat het identificatiesysteem voldoende waterdicht is, opdat bijvoorbeeld minderjarigen niet zullen deelnemen aan kansspelen. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt nu nog onvoldoende hoe dit precies zal worden geborgd. Een belangrijke maatregel in dit verband is om niet toe te staan dat de spelersrekening is gekoppeld aan meer dan één bankrekening. Op die wijze kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat een minderjarige die gaat gokken via het account van een van zijn ouders méér geld verspeelt dan er op de spelersrekening staat op het moment dat hij begint met spelen. Ook kan een minderjarige – die geacht mag worden geen toegang te hebben tot de bankrekening van zijn ouders – dan niets doen met eventuele speelwinsten. Daarmee vervalt ten dele de *incentive* voor een minderjarige om via het account van zijn ouders te gaan gokken. Dit is echter onvoldoende. Niet alleen moet een minderjarige het geld van zijn ouders niet kunnen verspelen, er moet zelfs worden voorkomen dat hij toegang heeft tot kansspelen op internet. Dit is een van de belangrijke doelstellingen van het wetsvoorstel, die volgens de Kansspelautoriteit nog beter kan worden uitgewerkt. Zij stelt daarom voor om een extra hindernis op te werpen voor toegang tot online kansspelen, bijvoorbeeld in de vorm van een systeem waarbij slechts kan worden ingelogd door een combinatie van een wachtwoord en ontvangst van een sms-bericht met een inlogcode.



## 6. Illegaliteit en criminaliteit

Kansspelautoriteit

### *Wwft toezicht*

In het wetsvoorstel zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot het toezicht op naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Uit het wetsvoorstel blijkt echter nog niet hoe dit toezicht moet worden vormgegeven. In het geval de Kansspelautoriteit dit toezicht voor haar rekening moet nemen, is het zaak dat zij daartoe de beschikking over voldoende (financiële) middelen en expertise krijgt.

Datum

23 juli 2013

Ons kenmerk

00 014 807

### *Geen toezicht op continuïteit onderneming*

De Kansspelautoriteit wijst erop dat het niet haar taak is om de continuïteit van de onderneming van aanbieders van online kansspelen te bewaken. Het criterium van continuïteit is een belangrijke indicator bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van deze aanbieder in het kader van een vergunningaanvraag. Is een vergunning eenmaal verleend, dan is dit criterium van weinig waarde meer, vooropgesteld dat de bescherming van spelerstegoeden op andere manieren gewaarborgd is. De Kansspelautoriteit wil daarom graag dat expliciet uit de wettekst blijkt dat het continuïteitscriterium alleen van belang is in de fase van beoordeling van een vergunningaanvraag.

### *Match fixing*

Tot besluit adviseert de Kansspelautoriteit, mede in het licht van de actuele discussie over *match fixing*, om in het wetsvoorstel dan wel in de onderliggende regelgeving bepalingen op te nemen over maatregelen die aanbieders van sportweddenschappen moeten treffen ten behoeve van de integriteit van sportwedstrijden.

De Kansspelautoriteit vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en geadviseerd.

Hoogachtend,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,