

# BCG



Ministerie van Veiligheid en Justitie

## Onderzoek Online Markt Kansspelen Eindrapport

Den Haag, 28 september 2011

THE BOSTON CONSULTING GROUP

# Achtergrond

In zijn kamerbrief van 19 maart 2011 zet de Staatssecretaris van Veiligheid & Justitie uiteen dat Nederlandse burgers die willen deelnemen aan kansspelen dat op een veilige en verantwoorde manier moeten kunnen doen. De uitgangspunten hierbij zijn

- Legalisering van de online kansspelmarkt met een zo groot mogelijke dekking (zowel poker, casinospelen, bingo, sportweddenschappen als automaten spelen worden meegenomen)
- Meer geld vanuit loterijen dient ten goede te komen aan sport
- Vergunningen voor internetkansspelen/-loterijen dienen ten minste €10mln aan (structurele) inkomsten te genereren
- Het nieuwe stelsel dient waarborgen te bevatten om negatieve effecten tegen te gaan
- Het vergunningstelsel dient rekening te houden met toekomstige technologische ontwikkelingen

## De beoogde legalisering vindt plaats tegen de achtergrond van veranderende Europese regelgeving

- Nationale beperkingen op het grensoverschrijdende dienstenverkeer zijn in de EU in beginsel niet toegestaan. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU zijn dergelijke beperkingen (bijvoorbeeld in de vorm van een nationaal vergunningstelsel) in bepaalde gevallen toch toegestaan<sup>1</sup>
- Het Hof scherpt de voorwaarden waaronder lidstaten een eigen vergunningstel kunnen rechtvaardigen steeds verder aan. In 2010 oordeelde het Hof dat lidstaten zich minder snel op de rechtvaardiging van een monopolie voor een bepaalde kansspelsoort kunnen beroepen indien die lidstaten voor andere kansspelcategorieën, waaraan grotere verslavingsrisico's kleven, een expansiebeleid voeren

**Het Ministerie van Veiligheid & Justitie heeft The Boston Consulting Group gevraagd onderzoek te doen naar scenario's voor de regulering van de markt voor online kansspelen. Het onderzoek is uitgevoerd van 15 augustus tot 6 september, 2011**

1. Indien deze: a) worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang (waaronder fraudebestrijding en consumentenbescherming); b) op niet-discriminerende wijze worden toegepast; c) geschikt zijn het beoogde doel te verwezenlijken (geschiktheidseis), en d) niet verder gaan dan noodzakelijk is (proportionaliteitseis).  
Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 24 557, nr. 124

# Doel van dit rapport

---

**Doel van dit rapport is het effect van regulering van de online kansspelmarkt op de beleidsdoelstellingen in kaart te brengen. Het effect op deze doelstellingen wordt bepaald door inzicht te geven in:**

- De omvang en de ontwikkeling van de online markt en de verdienmodellen van de aanbieders
- Eventuele kannibalisatie van land-based aanbieders en mogelijke mitigerende maatregelen
- Internationale ervaringen met handhaving, toezicht en verlening van vergunningen voor online kansspelen

**Doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid zijn**

- Gokverslaving voorkomen i.h.b. bij jongeren en kwetsbare groepen
- Tegengaan van illegaal gokken
- Beschermen van de consumenten
- Tegengaan van illegaliteit en criminaliteit
- Randvoorwaarde: Op peil houden van de baten voor de staat (belastingen) en de maatschappij (sport en goede doelen)

**Om deze doelstellingen te realiseren heeft de overheid verschillende instrumenten tot haar beschikking**

- Voorbeelden: illegale aanbieders verbieden reclame te maken in Nederland, gereguleerde aanbieders verplichten maatregelen te nemen ter bescherming van spelers, opleggen van de verplichting om af te dragen aan goede doelen, etc.

**Omdat instrumenten onderling samenhangend dienen te zijn, worden in dit rapport voor een aantal combinaties van maatregelen (zgn. "scenario's") de effecten in kaart gebracht**

# Leeswijzer

---

Deze presentatie volgt de structuur van de zes aandachtsgebieden: 1) de Nederlandse markt voor online kansspelen, 2) de internationale vergelijking, 3) scenario's voor het reguleren van de markt, 4) effecten van kannibalisatie en mitigerende maatregelen, 5) handhaving en toezicht en 6) uitgifte van licenties. De resultaten van de analyses worden in deze zes hoofdstukken besproken. Voor ieder hoofdstuk is een algemene samenvatting opgenomen.

Voor een aantal scenario's is het effect van beleidskeuzes op de beleidsdoelstellingen geanalyseerd. In de volgende drie pagina's vindt u een toelichting bij deze scenario's. Ieder hoofdstuk bevat een tekstuele toelichting op en samenvatting van de resultaten van de analyse, gevolgd door een aantal figuren (tabellen en grafieken). In de bijlage is een verklarende woordenlijst opgenomen.

Gedurende het onderzoek hebben wij diepte-interviews gehouden met een groot aantal stakeholders: internationale toezichthouders, vertegenwoordigers van alle land-based aanbieders, aanbieders van online kansspelen en onafhankelijke experts. In dit proces zijn onze analyses in belangrijke mate getest op realiteitszin. De lijst met geïnterviewde partijen is opgenomen in de bijlage.

Wij hopen u met deze presentatie het gevraagde inzicht te geven. Indien u vragen heeft, kunt u zich richten tot Toon Segers, projectleider van dit onderzoek.

Met de meeste hoogachting,

Huib Kurstjens

*Senior Partner and Managing Director*

Toon Segers

*Projectleider*

**The Boston Consulting Group, Amsterdam**

# Beleidskeuzes zijn onderverdeeld in vijf categorieën

Deze keuzes worden toegelicht in de hoofdstukken 3 t/m 6

## 1 Kansspelbelasting

29% Belasting over Bruto Speelresultaat (BSR<sup>1</sup>)

20% Belasting over BSR

60% Belasting over BSR

Kansspelbelasting land-based handhaven (29%). Online tarief 20% over BSR

Hfd. 3

## 2 Mitigerende maatregelen kannibalisatie

Regulering alle speltypen m.u.v. loterijen

Gefaseerde regulering. Aantal monopolies (tijdelijk) houden

Licentie+ model (zoals in België)

Hfd. 4

Geen afdracht aan sport en goede doelen online aanbieders

Verplichte afdracht aan sport en goede doelen voor alle aanbieders online kansspelen

Verplichte afdracht aan sport en goede doelen voor alle aanbieders sportwedenschappen

Compenseren van kannibalisatie met belastingbaten

Hfd. 4

## 3 Handhaving (opties niet exclusief)

Blokkeren van reclame, marketing

Blokkeren van betalingsverkeer

Blokkeren van internetverkeer

Intensivering belastingcontrole van winnaars grote prijzen bij illegale aanbieders

Geen blokkering voor aanbieders binnen EU en voor jurisdicties op zgn. "white list"

Hfd. 5

## 4 Toezicht (opties niet exclusief)

Opleggen operationele eisen voor bescherming consument en tegengaan kansspelverslaving

Opleggen eisen aan techniek<sup>2</sup>, toestaan van controle door derden

Opleggen eisen aan techniek die real-time en fysieke inspectie mogelijk maken

Zelfregulering, bijv. op basis van CWA<sup>3</sup> richtlijnen

Hfd. 5

## 5 Verlening vergunningen

Transparante procedure. Ongelimiteerd aantal vergunningen. Evt. specifieke voorwaarden per productgroep

Limiteren van het aantal vergunningen. Verdelingsmechanisme wel/niet via veiling

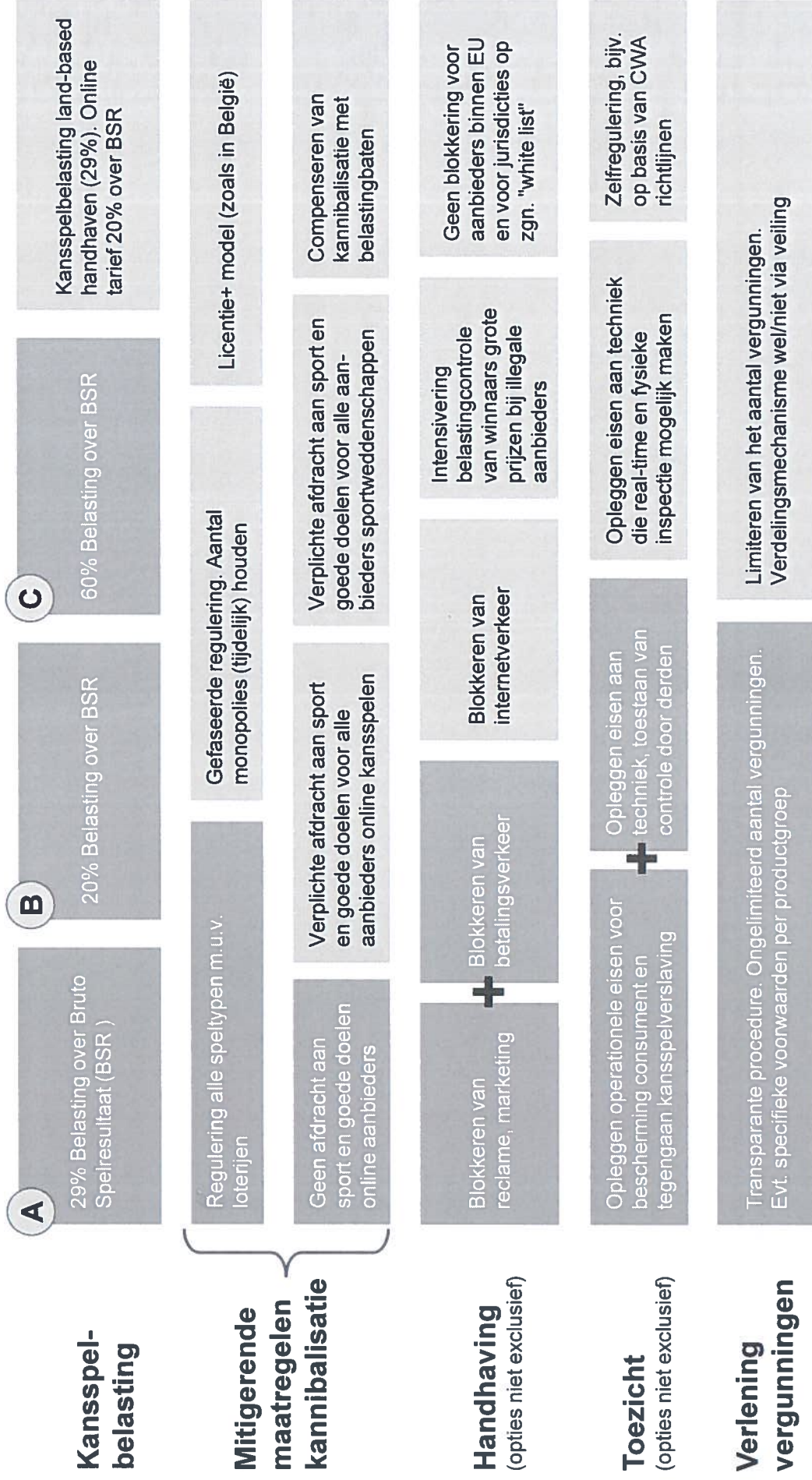
Hfd. 6

1. BSR = Bruto Speelresultaat = inzet – uitkering – bonussen  
2. Software, systeemarchitectuur en processen  
3. CEN Workshop Agreement



# Er zijn drie basisscenario's gedefinieerd: A, B en C

Basisscenario bestaat uit aantal vaste keuzes; Andere keuzes worden apart toegelicht



# ... en twee Varianten op Scenario A (D en E) bedoeld om een integraal beeld te geven van impact mogelijke beleidskeuzes

## Er zijn twee varianten op Basisscenario A geformuleerd om het additionele effect van extra maatregelen te illustreren

- Variant D onderzoekt de impact van een verplichte afdracht aan sport en goede doelen
- Variant E onderzoekt de impact van het opleggen van strikte eisen aan techniek (die real-time en fysieke inspectie mogelijk maken) bovenop een verplichte afdracht aan sport en goede doelen
- Overige beleidskeuzes zijn gelijk aan Basisscenario A

## Varianten illustreren het effect van maatregelen op kanalisatie en maatschappelijke baten

- Maatregelen die leiden tot hogere kosten voor gereguleerde aanbieders, maken het moeilijker om te kunnen concurreren met illegale aanbieders. De varianten bepalen de impact van hogere kosten voor aanbieders op het uitkeringspercentage voor spelers en daarmee de vraag naar gereguleerd aanbod (kanalisatie) <sup>1</sup>
- Lagere kanalisatie heeft op haar beurt gevolgen voor belastinginkomsten en afdrachten aan sport en goede doelen

## Varianten D en E zijn gekozen om de logica en het effect van het stapelen van maatregelen te illustreren

- Bij een keuze voor andere maatregelen, kan een vergelijkbare logica gevolgd worden

1. Relatie tussen vraag en uitkeringspercentage wordt verklaard met behulp van prijselasticiteit van spelers. Dit wordt toegelicht in Hoofdstuk 3

# Agenda

---

## Samenvatting

1. Nederlandse markt voor online kansspelen
2. Internationale vergelijking
3. Drie basisscenario's voor reguleren Nederlandse markt
4. Kannibalisatie van land-based aanbod, mitigerende maatregelen
5. Handhaving en toezicht
6. Uitgifte van licenties

## Bijlage



# Samenvatting (I): Introductie

De omvang van de totale Nederlandse kansspelmarkt is €2,2mld uitgedrukt in Bruto Spelresultaat. Bruto Spelresultaat is de omzet voor aanbieders van kansspelen nadat de prijzen en eventuele bonussen zijn uitgekeerd aan spelers. Bij Poker is dit de rake, oftewel de commissie voor de aanbieder

De markt voor online kansspelen is ~€160mln, inclusief €30mln uit e-commerce activiteiten van Nederlandse loterijen. De onderzochte scenario's voor regulering hebben betrekking op het ongereguleerde online aanbod en niet op de e-commerce activiteiten van loterijen. Het stelsel voor loterijen wordt per 2015 herzien en regulering van de e-commerce activiteiten van loterijen is daarom niet in scope van dit onderzoek

In dit onderzoek wordt uitgegaan van een gelijk belastingtarief voor land-based en online aanbieders, vanwege de gelijkheid van land-based en online spelen. Verschillende tarieven voor land-based en online activiteiten leiden tot Europeesrechtelijke risico's. Voor de online markt wordt het uit Nederland afkomstige Bruto Spelresultaat als belastinggrondslag genomen en zijn de aanbieders belastingplichtig. Bij scenario's voor regulering van online activiteiten worden niet de spelers belastingplichtig gemaakt, omdat dit de uitvoering zeer complex maakt

In dit onderzoek wordt de regulering van de online markt vergeleken met verwachte ontwikkeling van de markt zonder regulering in 2015 (de zogenaamde 'status quo'). Het onderzoek beschrijft de gevolgen van regulering in een aantal basisscenario's waarbij de kansspelbelasting verschillend is. Vervolgens worden de effecten van mitigerende maatregelen voor kannibalisatie en maatregelen met betrekking tot toezicht, handhaving en het verlenen van vergunningen gepresenteerd als aanvulling op deze basisscenario's

# Samenvatting (II): Omvang van legaal aanbod op de online markt

**Kanalisatie, oftewel het aandeel van het legale aanbod op de online markt, is sterk afhankelijk van de mate van handhaving en de mate waarin geregleerde online aanbieders concurrerend zijn met illegale aanbieders**

- Handhaving, zoals bijvoorbeeld het niet toestaan van marketing door illegale aanbieders, creëert drempels waardoor de consument geleid zal worden richting het legale aanbod
- Additionele kosten door regulering blijken (grotendeels) te worden doorberekend aan de consument in de vorm van een lagere winkans. Lagere winkans maakt het geregleerde aanbod relatief onaantrekkelijk, en drijft consumenten richting het illegale aanbod

**Bij strikte handhaving en 29% kansspelbelasting over het Bruto Spelresultaat (BSR) zal naar verwachting ~70% van de Nederlandse online markt worden aangeboden door geregleerde aanbieders**

- Inkomsten voor goede doelen blijven stabiel. Belastinginkomsten stijgen met ~€70mln door reguleren online
- Onder strikte handhaving behoren een verbod op marketing en reclame door illegale aanbieders, en het blokkeren van betalingsverkeer van illegale aanbieders

**Bij belastingtarief van 20% zal een aantrekkelijker ondernemingsklimaat leiden tot circa 80% legaal aanbod**

- Tegelijkertijd zal een daling van het belastingtarief voor land-based aanbieders vertaald worden in aantrekkelijkere winkansen voor spelers. Dit zal de vraag naar land-based aanbod doen toenemen
- Goede doelen profiteren van groei land-based markt (+€35mln). Belastinginkomsten dalen met €70mln t.o.v. status quo. Effect van lager belastingpercentage wordt niet gecompenseerd door groei van land-based markt en kanalisatie van online aanbod

**Regulering biedt de mogelijkheid om online gokverslaving beter te identificeren en te adresseren**

- Wanneer 70% van het online aanbod legaal is, zullen aangescherpt toezicht en maatregelen ter bescherming van de consument leiden tot een daling van het aantal probleem- en risicospelers met naar schatting 11.000 in 2015<sup>1</sup>
- Een belastingtarief van 20% zal leiden tot hogere kanalisatie (80%) en tegelijkertijd een groei van de land-based markt. Het netto effect is een toename van het aantal probleem- en risicospelers met circa 3.000

1. Bij deze berekening is verondersteld dat, binnen het geregleerde aanbod, het aandeel probleem- en risicospelers daalt van 1,5% naar 1% van de online spelerspopulatie

# Samenvatting (III): Kannibalisatie, mitigerende maatregelen

## Substitutie van de land-based markt door de opkomst van online kansspelen (kannibalisatie) is beperkt

- Holland Casino heeft haar omzet zien dalen sinds 2005. Hiervan kan circa €5mln p.j. verklaard worden door de opkomst van online kansspelen. Een winstdaling voor Holland Casino heeft een negatief effect op de schatkist
- Impact op goede doelen is beperkt. Goede Doelen Loterijen (GDL) hebben sinds 2005 de inleg zien stijgen met circa 5-6% p.j.<sup>1</sup> GDL hebben lotprijzen verhoogd om dalende vraag op te vangen. Zonder deze prijsoptimalisatie wordt het effect van kannibalisatie geschat op ~2% p.j.
- Kannibalisatie van de Toto (aanbieder van weddenschappen op voetbal) door het aantrekkelijke alternatief op internet, is denkbaar maar niet zichtbaar. De Toto heeft haar omzet met ~6% p.j. zien stijgen sinds 2005
- Het effect op Sportech, de aanbieder van weddenschappen op paardenraces, is relatief groot maar in absolute zin klein. Sportech zag haar omzet dalen met ~7% p.j. sinds 2005 en draagt €2,5mln af (aan de sport)

## Maatregelen die het effect van kannibalisatie mitigeren zijn niet ingrijpend

- Handhaven van de status quo is ongunstig voor Holland Casino. De kannibalisatie van Holland Casino kan ten dele worden gecompenseerd door het verlenen van een online vergunning, het innoveren van de retailformule en het online inzetten van haar sterke merknaam. Een online marktaandeel van 10% in 2015 zou €20mln BSR opbrengen voor Holland Casino
- Er is geen risico op nieuwe toetreders op de loterijmarkt. Het stelsel voor loterijen wordt per 2015 herzien <sup>2</sup>
- Een afdracht van 15% over BSR van gereguleerde aanbieders van paarden- en sportwedden compenseert een volledig verlies van de afdracht van Toto en Sportech. <sup>3</sup> Door deze additionele kostendruk daalt kanalisatie van 70% naar circa 65% bij een scenario met 29% kansspelbelasting

## België tracht de zorgen van haar land-based aanbieders te adresseren door de online vergunning aan de land-based vergunning te koppelen (zgn. Licentie+). Effectiviteit en toepasbaarheid van dit model in Nederland is onzeker

- Mate van succes, en daarmee de impact op kanalisatie, hangt af van de concurrentiekracht van land-based aanbieders op de online markt
- België hanteert een belastingtarief van 11% over BSR voor online kansspelen. Dit geeft aanbieders de mogelijkheid om een hogere winkans te bieden om zo te kunnen concurreren met illegale aanbieders. Daarnaast is het voor land-based aanbieders toegestaan om de expertise en naamsbekendheid van bekende online aanbieders in huis te halen: Zo heeft Pokerstars.be toegang tot de Belgische markt via een partnerschap met Circus Groupe
- Er is sprake van rechtsonzekerheid: België loopt het risico dat haar vestigingseis als onevenredig wordt beschouwd of dat de preferentiële positie van land-based aanbieders Europeesrechtelijk niet houdbaar is
- Tot slot: Het is mogelijk dat buitenlandse aanbieders een positie op de Belgische markt verwerven door (kleinere) land-based vergunninghouders over te nemen (denk aan één van de circa 180 speelzalen) om zo de restrictie eenvoudig te omzeilen. In Nederland zouden bijv. exploitanten van speelautomaten potentiële overnamekandidaten worden

1. Afdracht aan goede doelen door Lotto en de Goede Doelen Loterijen is circa €450mln

2. De zeer beperkte aanwezigheid van online loterijen op internet kan verklaard worden door de aard van het spel en de noodzaak voor schaal voor een grote jackpot. De impact op goede doelen van het evt. op termijn reguleren van de online loterijmarkt valt buiten de scope van dit onderzoek

3. Alternatief is ~4% over BSR van alle gereguleerde online aanbieders (niet alleen aanbieders van sportwedden). Als afdrachtpercentage Toto gehandhaafd blijft is dit 2%

# Samenvatting (IV): Handhaving en toezicht

---

**Handhaving: Blokkeren van reclame door illegale online aanbieders is effectief en uitvoerbaar. Blokkeren van internet- en betalingsverkeer van illegale aanbieders zijn complexe instrumenten. Geen van de instrumenten zijn waterdicht**

- Verbod op marketing en reclame door illegale aanbieders is effectief vanwege de grote afhankelijkheid van marketing. Verbod op marketing is niet waterdicht vanwege fluïde aard van affiliate marketing op internet
- Blokkeren van betalingsverkeer werpt een additionele drempel op. Voor effectieve handhaving dient de wet hierop aangepast te worden. De toezichthouder dient de uitvoering door banken en payment service providers te ondersteunen door hen van een continu bijgewerkte 'zwarte lijst' te voorzien
- Blokkeren van internetverkeer naar illegale aanbieders werkt voor het grote publiek maar is eenvoudig te omzeilen voor diegenen die zich verdiepten in de benodigde maatregelen

**Effectief toezicht legt strikte maar realistische voorwaarden op aan aanbieders op gebied van betrouwbaarheid onderneming, technische controlemogelijkheden, en bescherming consumenten**

- Betrouwbaarheid en financiële positie van onderneming en aandeelhouders worden getoetst
- Voor consumentenbescherming (responsible gaming) dienen de richtlijnen uit de CEN workshop als startpunt genomen te worden, al dan niet verplicht. In bijv. Italië en Denemarken worden striktere eisen gehanteerd: zoals het verplicht instellen van een verlieslimiet of het reguleren van spelersbonussen
- De juiste balans tussen strikt en uitvoerbaar toezicht lijkt zich duidelijker af te tekenen. Denemarken wordt door zowel de industrie als door toezichthouders als een goed voorbeeld voor Nederland beschouwd<sup>1</sup>
- Het opleggen van strikte eisen aan techniek voor mogelijk maken real-time en fysieke inspectie (zoals fysieke locatie van servers in Nederland) leidt tot significant hogere kosten voor aanbieders en dalende kanalisatie

1. Technische voorwaarden van SKAT (kansspelautoriteit Denemarken) bevatten ook maatregelen voor bescherming van de consument en komen per september 2011 in het Engels beschikbaar

# Samenvatting (V): Uitgifte van licenties

## **Bij 29% belasting over het BSR van online aanbieders worden 20-35 aanbieders verwacht**

- Bij 20% belasting en een aantrekkelijk ondernemingsklimaat zullen 35-55 partijen de markt betreden: 15-25 grote en 20-30 kleine tot middelgrote aanbieders
- Bij 29% belasting zullen kleine aanbieders met moeite kunnen concurreren. Kleine aanbieders zijn genoodzaakt de winkans te verlagen en zullen daarmee volume verliezen. Het aantal geïnteresseerde kleine aanbieders zal beperkt zijn en wordt geschat op 5-10

## **Beperken van aantal licenties is niet noodzakelijk voor het realiseren van beleidsdoelstellingen**

- De Europeesrechtelijke haalbaarheid van beperken van het aantal licenties is onzeker, omdat er geen schaarste is, zoals bijvoorbeeld bij telecomfrequenties
- Opbrengsten van eventuele veiling zijn onzeker en beperkt. Wanneer kosten te hoog worden voor aanbieders zal dit ten koste gaan van de winkans en een negatief effect op kanalisatie hebben

## **Jaarlijkse licentiekosten van 1-2% over BSR zijn voldoende om KSA te financieren. Deze additionele kosten voor aanbieders hebben beperkte impact op kanalisatie**

- Bij een dergelijke fee zullen licenties in 2010 €1-2mln en in 2015 €2-4mln opbrengen
- Opstartactiviteiten van de KSA bestaan met name uit forensische, technische en operationele audits en deze kunnen gedeeltes worden uitbesteed. Grootste deel van de doelbezetting zal bestaan uit inspecteurs

## **Extra maatregel om €10mln aan additionele opbrengsten uit licenties of bestemmingsheffing te halen wordt afgeraden**

- €10mln correspondeert met een bestemmingsheffing van ~5% over BSR (in 2015). Dit is een significante kostenpost voor online aanbieders en zal een negatief effect hebben op kanalisatie (daling van circa 5%)
- Wanneer gekozen wordt voor een lagere bestemmingsheffing, zal het negatieve effect op kanalisatie evenredig ook lager zijn

# Samenvatting (VI): Overzicht van Scenario's

|  | Basis-<br>scenario     | Basis-<br>scenario A | Basis-<br>scenario B | Basis-<br>scenario C | Variant D                                  | Variant E  |
|--|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--|--|
| <b>Belastingtarief</b><br>(% over BSR)                               | 29% voor<br>land-based | 29%                  | 20%                  | 60%                  | 29%  | 29%  |
| <b>Extra kosten</b><br>(% over BSR)                                  | 0%                     | 0%                   | 0%                   | 0%                   | 4% afdracht <sup>1</sup><br>1% licentiefee | 10% techn. eisen<br>4% afdracht <sup>1</sup><br>1% licentiefee |
| <b>Kanalisatie</b>   | 0%                     | ~70%                 | ~80%                 | ~40%                 | ~65%                                       | ~55%   |
| <b>Baten overheid<sup>2</sup></b><br>(2015, in €mln)                 | 630                    | 700                  | 560                  | 440                  | 700  | 700  |
| <b>Baten sport en<br/>goede doelen</b><br>(2015, in €mln)            | 460                    | 460                  | 495                  | 350                  | 470  | 470  |
| <b>Aantal<br/>probleem- en<br/>risicospelers</b><br>(2015, in '1000) | 152                    | 141                  | 155                  | N.t.b. <sup>3</sup>  | 141  | 143  |

1. Aan sport en goede doelen; 4% Voor alle gereguleerde online aanbieders correspondeert met 15% voor alle gereguleerde online aanbieders van sportwedden

2. Kansspelbelasting, overige belastingen en afdrachten (winsten van Holland Casino en Staatsloterij)

3. In scenario C vertaalt een hoge belastingdruk zich naar veel lagere kanalisatie en een grote krimp van de land-based markt. Bij een zodanig grote afname van het gereguleerde land-based aanbod, is het risico groot dat de illegale land-based markt significant toeneemt

Bron: BCG analyse



# Agenda

---

## Samenvatting

1. Nederlandse markt voor online kansspelen
2. Internationale vergelijking
3. Drie basisscenario's voor reguleren Nederlandse markt
4. Kannibalisatie van land-based aanbod, mitigerende maatregelen
5. Handhaving en toezicht
6. Uitgifte van licenties

## Bijlage

# Nederlandse markt voor online kansspelen is ~€160mln

Op deze markt zijn naar schatting 70 aanbieders actief

**Markt voor online kansspelen is ~€160mln, uitgedrukt in Bruto Spelresultaat<sup>1</sup>. Dit is ~7% van de totale Nederlandse kansspelmarkt. €130mln van de online markt is niet gereguleerd**

- Totale kansspelmarkt is €2,23mld, €2,17mld is land-based<sup>2</sup>
- Illegale online kansspelmarkt kent vier hoofdsegmenten: sportwedden ~€40mln, casinospelen €45mln, poker €25mln, €7mln bingo en €7mln overig
- Daarnaast verdienen land-based loterijen ~€30mln in BSR aan de online verkoop van kaartjes

**Online markt groeit sterk maar heeft zijn grootste groeispurt gehad**

- Groei is hoog, 17% in 2010, maar sterk gedaald van gemiddeld ~25% in de periode 2005–2010. Bij een verwachte groei van 12% p.j. is de omvang van de online markt ~€280mln in 2015
- Groei online poker stagneert (~2% p.j.), sportweddenschappen en bingo groeien sterk (~25+% p.j.). Stagnatie van de pokermarkt is te verklaren door het vertrek van de "vissen" (amateurspelers, die prooi zijn voor zgn. "sharks")

**Nederlandse online markt kent drie type aanbieders: 1) grote internationale aanbieders, 2) middelgrote lokale aanbieders en 3) kleine lokale (niche) aanbieders**

- Kleine aanbieder heeft minder dan €2mln BSR. Grote aanbieder heeft ~€10–15mln. Middelgroot: €5–10mln
- In de huidige situatie zijn er ~20 middelgrote en grote aanbieders en ~50 kleine spelers.

1. BSR = Bruto Spelresultaat = inzet – uitkering – bonussen

2. Marktdata van H2GC zijn als basis gebruikt. Deze data zijn getoetst op onderzoeksmethode en vergeleken met uitkomsten van andere marktonderzoeken (GBGC, Motivaction en Regtoplan)  
Bron: H2 Gambling Capital; BCG-analyse

# Belangrijke verschillen in economics tussen aanbieders

**Kleine aanbieders gebruiken een zgn. white label-model: zij maken gebruiken van service providers voor het generieke basis- en gaming-platform. De presentatie van het spel naar de consument is uniek. Kleine aanbieders maken vrijwel uitsluitend gebruik van affiliate marketing<sup>1</sup>**

- Zowel kosten voor platforms als affiliate marketing worden doorberekend o.b.v. revenue sharing. Dit maakt de kosten volledig variabel
- Kosten voor IT zijn ~30% van BSR en die voor affiliate marketing 30-40% van BSR. Overige kosten zijn beperkt maar bestaan o.a. uit kosten voor betalingsverkeer (<5%)

**Grote aanbieders maken gebruik van service providers of hebben eigen platforms. Marketing bestaat uit zowel affiliate marketing als massamedia en sponsorships**

- Dit model is efficiënt gezien de schaal van deze aanbieders. Overige kosten zijn relatief hoog en komen deels voort uit R&D, juridische en compliance-activiteiten

**Aanbieders kunnen hogere kostendruk opvangen door het uitkeringspercentage (winkans voor consument) te verlagen of door kosten te besparen**

- De kostenstructuur van online aanbieders laat een relatief hoog uitkeringspercentage toe. Het uitkeringspercentage op de online markt verschilt per speltype en is het resultaat van sterke onderlinge concurrentie. Dit percentage kan variëren van 75% (bingo) tot 95% (casinospelen)
- Een aanbieder met een uitkeringspercentage van 95% kan zijn netto omzet (zijnde de BSR) verdubbelen door deze te verlagen naar 90%. De bruto omzet zal dalen omdat prijszessensitieve klanten zullen overstappen naar aanbieders met een hogere winkans

1. Affiliate marketing is een vorm van internetmarketing waarbij adverteerders hun partners (affiliates) belonen voor de gegenereerde verkopen of leads die de affiliate heeft aangeleverd. Affiliates kunnen dit bewerkstelligen door advertenties van adverteerders op hun website te plaatsen. Als er uit het doorverwijzen van klanten naar de adverteerders een verkoop of lead volgt, ontvangt de affiliate hiervoor een vergoeding van de adverteerder. (bron: Wikipedia)

# Kleine aanbieders hebben beperkte invloed op kosten

---

## **Grote aanbieders hebben keuzevrijheden in hun kosten en kunnen eenvoudiger besparen in marketing en overhead**

- Grote aanbieders zijn in staat hun marketingmix effectiever in te zetten en zijn in staat betere voorwaarden te bedingen richting affiliate netwerken en serviceproviders
- De kosten voor affiliate marketing van grote aanbieders zijn 20–30%. De kosten voor serviceproviders zijn ~10–20% afhankelijk van het speltype
- Indien noodzakelijk kunnen grote aanbieders 15-30% kosten besparen, m.n. uit marketing en administratiekosten

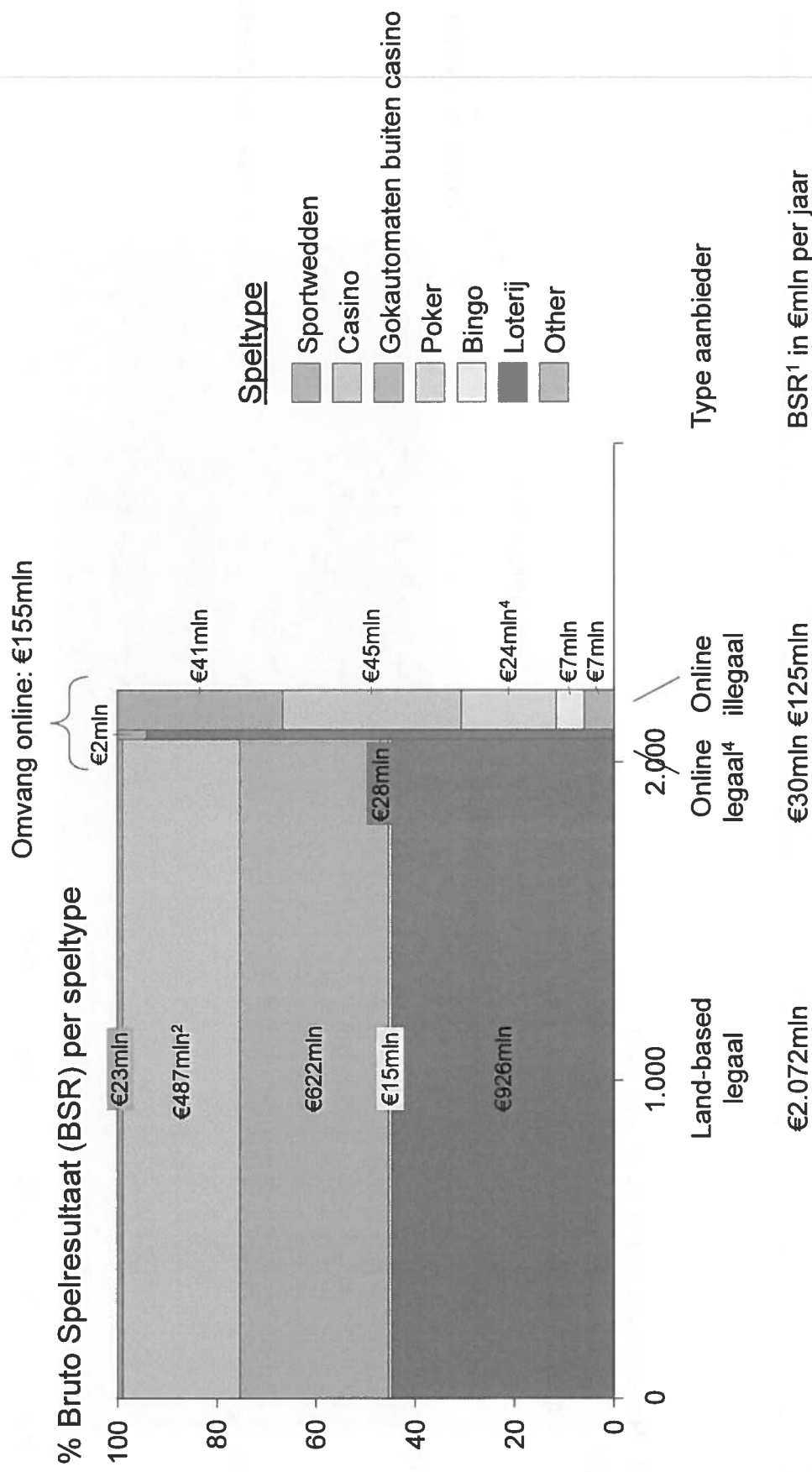
## **Kleine aanbieders hebben beperkte bewegingsruimte om hun businessmodellen aan te passen vanwege de variabele aard van hun kosten**

- Eventuele kostendruk (bijvoorbeeld door hogere belasting of kosten die gepaard gaan met licentievoorwaarden) op kleine aanbieders kan slechts ten dele worden doorvertaald naar affiliate netwerken, en in nog minder mate naar aanbieders van white label-platformen

## **Zodoende hebben grote aanbieders – naast een schaalvoordeel – het voordeel dat zij meer opties hebben om hun middelen in te zetten**

# Omvang Nederlandse markt kansspelen: €2,2mld in 2010

Online (legale en illegale) markt is ~€160mld, of 7%, gemeten in Bruto Spelresultaat



1. BSR = Bruto Spelresultaat = inzet - uitkering - bonussen

2. €255mld hiervan zijn spelautomaten

3. Poker uitgedrukt in BSR is relatief klein, maar naar schatting 2x zo groot in inzet en aantal spelers. Lage BSR wordt verklaard doordat kosten voor deelname (rake) klein zijn t.o.v. inzet (3-5%)

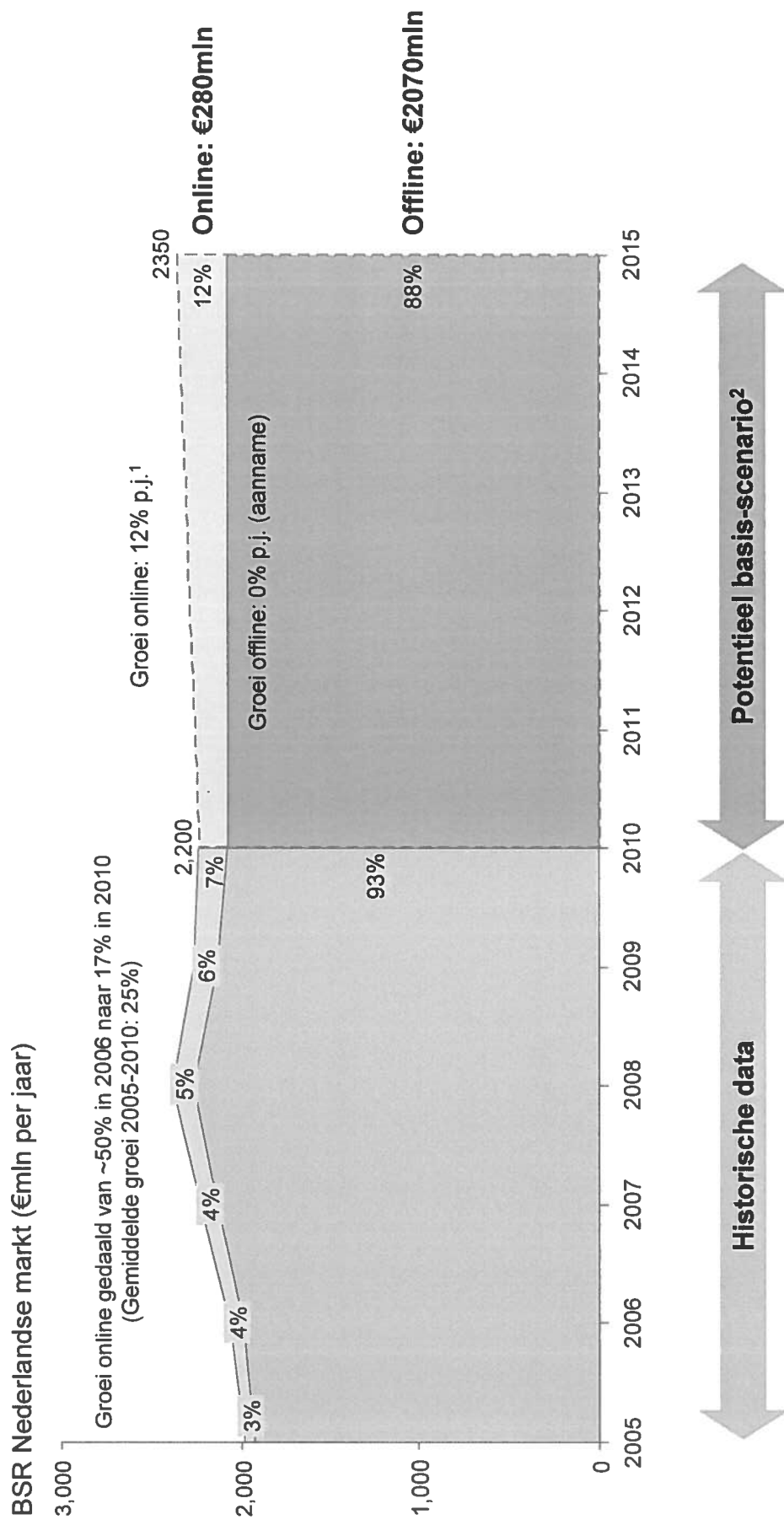
4. Online legaal zijn de e-commerce activiteiten van de huidige land-based vergunninghouders (m.n. Lotto en Staatsloterij)

Bron: H2 Gambling Capital, getoetst met andere bronnen (SBGC, Regioplan, Motivaction)

224560-04-OMK\_Eindrapport-28Sept11-AMS-TSe-finaal.pptx

# Base case: Online groeit tot ~€280mIn bij 12% groei p.j.

Als de huidige trend doorzet tot 2015, dan beslaat de online markt over 5 jaar 12% van de markt



1. Gebaseerd op een gelijkmatig dalende groei van 15% in 2011 tot 10% in 2015  
2. Bij gelijkblijvende omstandigheden, dus zonder regulering van de online markt

Bron: H2 Gambling Capital; Getoetst met andere bronnen (GBGC, Regioplan, Motivation); BCG-analyse

224560-04-OMK\_Eindrapport-28Sept11-AMS-TSe-finaal.pptx

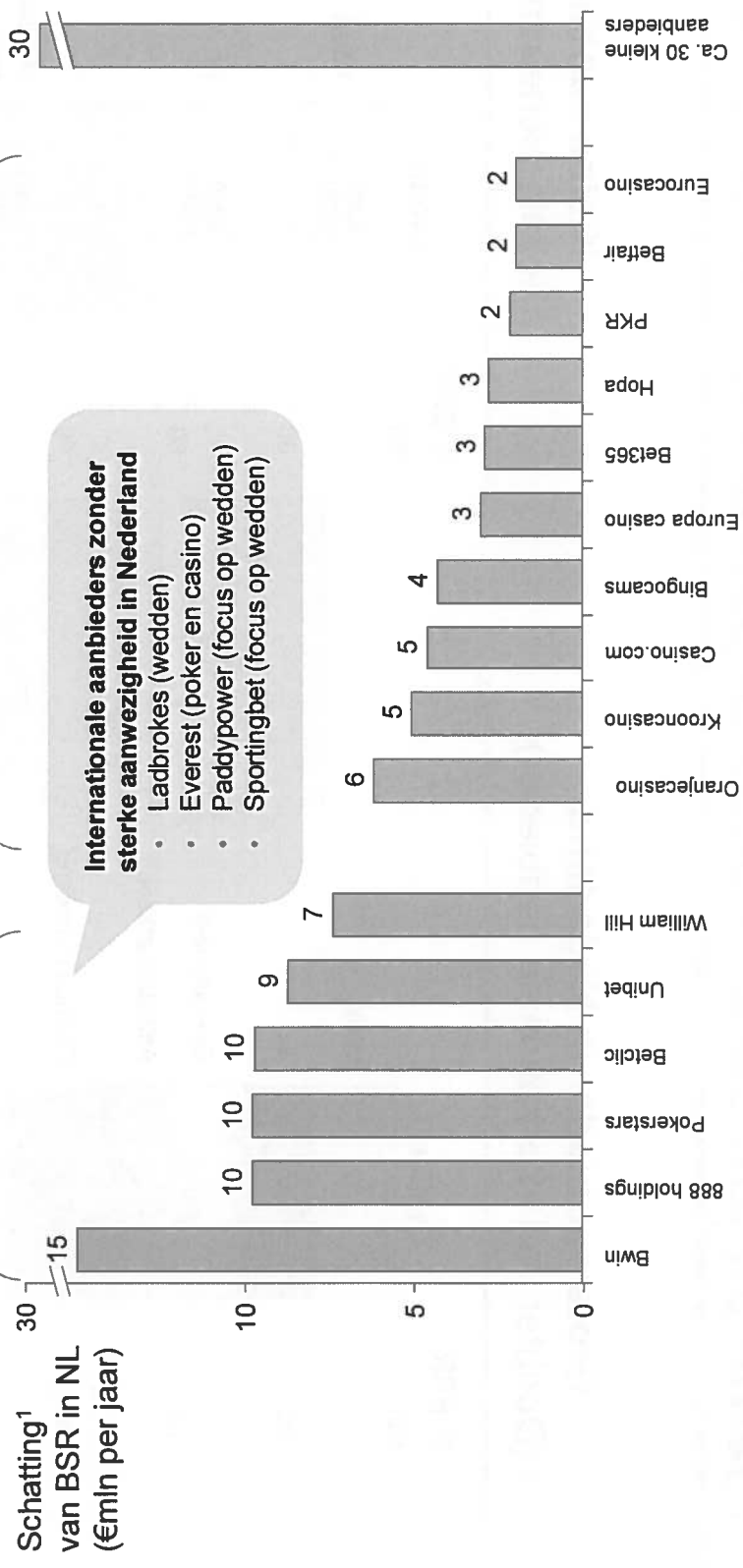


# Drie type aanbieders in NLse markt worden onderscheiden

6 grote internationale aanbieders, 10 middelgrote aanbieders en ca. 40 kleine nicheaanbieders

**Schatting van BSR is slechts ter indicatie<sup>1</sup>**

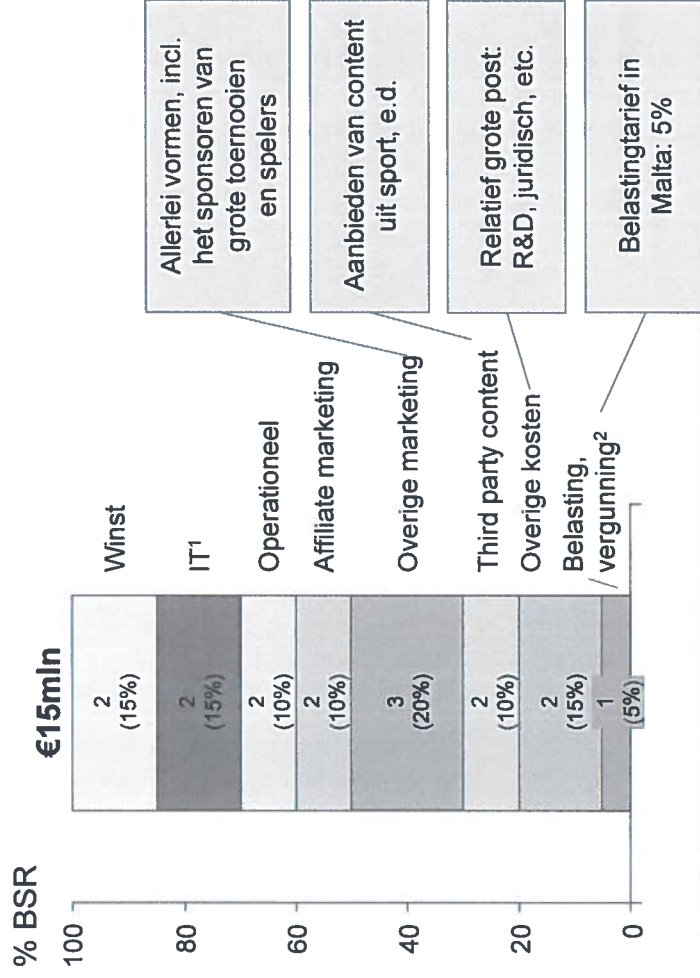
- 1 6 internationale aanbieders**
  - Grote allrounders
  - Grote productspecialisten
- 2 10 middelgrote aanbieders**
  - Regionale focus
  - Veelal productspecialisten



1. Zeer grove inschatting om idee te geven van relatieve grootte van de verschillende aanbieders. Inschatting is gebaseerd op online bezoekersaantallen vanuit Nederland. Bij allocatie van BSR is rekening gehouden met de mix van speltypen in Nederland  
 2. Bijvoorbeeld Pferdewetten, Zeturf, Slotplaza, Gokkasten.nl of Scratch2Cash  
 Bron: Jaarverslagen; Comscore; Google adplanner; Orbis; H2GC; BCG analyse  
 224560-04-OMK\_Eindrapport-28Sept11-AMS-TSe-finaal.pptx

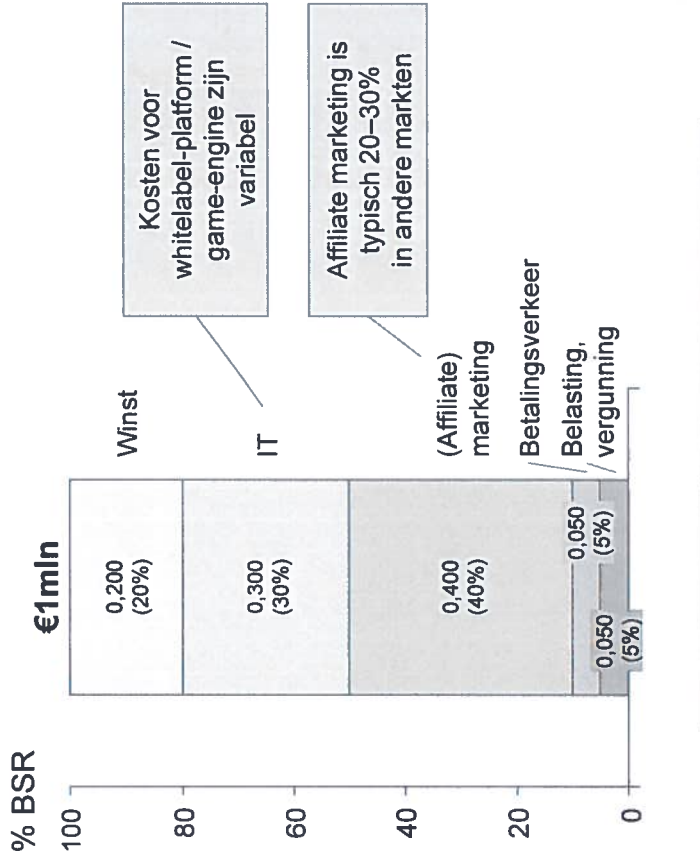
# Kleine aanbieders hebben beperkte invloed op kosten

## Grote aanbieder in Nederland (Dochter van internationale aanbieder)



Schaalvoordeel maakt eigen IT-platform en marketing aantrekkelijk

## Kleine aanbieder (Lokale nicheaanbieder)



Variabilisering van kosten door gebruik white label marketing en affiliate marketing

1. Inclusief schatting van 5% voor afschrijvingen op immateriële vaste activa (software, IP)  
 2. Denk aan incidentele uitgaven zoals afschrijving op overnames, reorganisatievoorziening, etc.  
 Bron: Jaarverslagen; Interviews; 'Online gambling: still a strong hand', Morgan Stanley, mei 2010; BCG analyse

# Agenda

---

## Samenvatting

1. Nederlandse markt voor online kansspelen
2. Internationale vergelijking
3. Drie basisscenario's voor reguleren Nederlandse markt
4. Kannibalisatie van land-based aanbod, mitigerende maatregelen
5. Handhaving en toezicht
6. Uitgifte van licenties

## Bijlage

# Grote verschillen binnen Europa in aantrekkelijkheid ondernemingsklimaat voor aanbieders online kansspelen

## **Keuzes voor regulering online markt lopen sterk uiteen tussen Europese landen, bijvoorbeeld:**

- Frankrijk: Bepaalde kanalisering gevolg van hoge belastingtarieven en zware licentievoorwaarden
- Italië: Aantrekkelijk ondernemingsklimaat met strikte handhaving: 90% kanalisering bij ~15–20% belasting over BSR en blokkeren illegaal internetverkeer
- VK: Zeer liberaal klimaat. Aanbieders binnen de EU en binnen jurisdicties op zgn. "white list" hebben dezelfde rechten als aanbieders met een binnenlandse licentie. Deze aanpak wordt herzien: in het vervolg zullen alle operators die zich richten op de Britse markt een licentie van de Gambling Commission nodig hebben

## **Gereguleerde markten laten sterk verband zien tussen belasting en kanalisatie. Stijgende kosten worden grotendeels opgevangen door een daling van het uitkeringspercentage. Het effect van 1%-punt belasting leidt tot een daling van de kanalisatie met ongeveer 1%-punt<sup>1</sup>**

- Italië hanteert een effectief belastingpercentage van ~15–20% over BSR, blokkeert internetverkeer naar illegale aanbieders en heeft een geschatte kanalisatie van 70–80%
- Frankrijk kent een effectief belastingpercentage van ~60% over BSR, blokkeert internetverkeer en heeft een geschatte kanalisatie van 30–40%
- Additionele kosten van 29% belasting over BSR kunnen worden gecompenseerd met verlaging van de winkans met 2%<sup>2</sup>

## **Er lijkt een tendens naar een belastingtarief van ~20% op het Bruto Spelresultaat**

- Denemarken, Spanje en de Duitse staat Sleeswijk-Holstein beogen tarief van 20% over BSR
- Belastingtarieven in het VK, België en Italië liggen op ~20% over BSR of lager

1. Onder de veronderstelling dat belastingstijging (grotendeels) wordt opgevangen door een daling van de winkans, wat door zowel aanbieders als toezichhouders wordt bevestigd  
2. Bijk. Een kleine aanbieder met €1mln BSR en een uitkeringspercentage van 95% kan 29% belasting opvangen door 29% kosten te besparen of de winkans te verlagen met 2%

# Frankrijk: Beperkte kanalisering gevolg van hoge belastingtarieven en zware licentievoorwaarden

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| <b>Legalisering online markt</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Land-based monopolies voor casino's, PMU (paardenwedden) en FDJ (loterij en sportwedden) ook actief op online markt<sup>1</sup></li> <li>• "Gecontroleerde opening" van markt voor wedden en poker sinds medio 2010</li> <li>• Casinospelen en spelautomaten worden niet gereguleerd vanwege verslavingsrisico</li> <li>• Kanalisering wordt geschat op 25-40%</li> </ul>   |
| <b>Belasting en afdracht</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Belasting: 7,5% op inleg bij paarden- en sportwedden en 2% op inleg poker</li> <li>• Afdracht: 1-1,8% op inleg bij sportwedden en 4,6% op inleg bij paardenwedden</li> </ul>  |
| <b>Handhaving</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servers hoeven niet in Frankrijk te staan, maar een back-up van alle data m.b.t. spelers en spellen moet fysiek in Frankrijk aanwezig zijn</li> <li>• Aanbieders moeten een lokale vertegenwoordiging hebben tenzij Frankrijk een verdrag heeft op het gebied van handhaving belastingontduiking met het specifieke land</li> <li>• Procedures gestart tegen websites van illegale aanbieders. ISPs gevraagd illegaal internetverkeer te blokkeren</li> </ul> |
| <b>Bescherming consumenten</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Frankrijk legt relatief veel nadruk op verificatie systeemarchitectuur en fysieke omgeving en lichte eisen op aan de applicatielaag, waarin maatregelen ter bescherming van consumenten worden geïmplementeerd</li> <li>• Geen internationale liquiditeit. Overeenkomst met Italië om spelers te poolen</li> </ul>  |
| <b>Winkans</b>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bovengrens van 85% gesteld aan winkans voor online aanbod. Achtergrond van deze maatregel is (betwiste) relatie tussen hoge winkans en kans op verslaving. (Onbekend of dit gehandhaafd blijft)</li> </ul>  |
| <b>Licenties</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan om illegale aanbieders te dwingen reeds vergaarde spelers uit te schrijven voor het verkrijgen van een licentie is ingetrokken</li> <li>• Sinds juni 2010 heeft ARJEL 49 licenties verleend aan 35 aanbieders</li> <li>• Licentiekosten zijn relatief laag (€40.000 eenmalig en €15.000 jaarlijks)</li> </ul>  |

1. Franse mededingingautoriteit onderzoekt unbundling van online aanbod van land-based monopolies

Bron: 'Interactive Gambling Report 2011', GBGC, juli 2011; H2GC; 'Online gambling: legal jumble', Europolitics, juni 2011; Interviews; BCG-analyse

224560-04-OMK\_Eindrapport-28Sept11-AMS-TSe-finaal.pptx



# Italië: Aantrekkelijk ondernemingsklimaat, strikte handhaving

90% kanalisering bij ~15–20% belastingover BSR en blokkeren illegaal internetverkeer

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| <b>Legalisering online markt</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sportwedden sinds 2007, cash poker sinds sept. 2008, andere speltypen sinds november 2010</li> <li>• Kanalisering geslaagd: In 2009 was circa 90% van gereguleerde speltypen gekanaliseerd. Dit is circa 65–80% van de totale online markt</li> </ul>   |
| <b>Belasting en afdracht</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Belastingtarief op (toernooi) poker: 3% van inleg</li> <li>• Tarief sportwedden verlaagd van 7% naar 5-6% op inleg, wat neerkomt op 15–20% van de BSR</li> <li>• Casinospelen en (cash) poker worden vanaf medio juli belast met 20% van BSR<sup>1</sup></li> </ul>   |
| <b>Handhaving</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Internationale samenwerking met Frankrijk op het gebied van handhaving (en delen van liquiditeit<sup>2</sup>), vastgelegd in 'Memorandum of Understanding' sinds mei 2011</li> <li>• ISPs dienen illegaal internetverkeer te blokkeren op straffe van een geldboete. Consumenten en aanbieders kunnen via e-mailadres illegale sites opvoeren – legale aanbieders hebben een prikkel om dit te doen. Bezoekers van zwarte lijst-sites krijgen een voorlichtingsscherm te zien.<sup>3</sup> Ondanks dat de zwarte lijst continu wordt geüpdate door AAMS, is omzeilen technisch eenvoudig<sup>4</sup></li> </ul>   |
| <b>Bescherming consumenten</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanbieders zijn verplicht spelers een verlieslimiet te laten instellen bij inschrijving. Bij het verhogen van deze limiet door een speler wordt een week wachttijd ingebouwd</li> <li>• Voor de bescherming van saldi van spelers worden bankgaranties gevraagd</li> <li>• Puntensysteem voor aanbieders (zgn. "service card"): bij gegronde spelersklachten over aanbieders worden punten van de "service card" afgetrokken. Na verlies van punten volgen maatregelen</li> <li>• Geen internationale liquiditeit, ofwel het toestaan dat aanbieders spelers poolen om meer variatie aan te kunnen bieden. Italië beoogt via overeenkomst met Frankrijk liquiditeit te creëren</li> </ul> |
| <b>Winkans</b>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nieuwe eis aan winkans van &gt; 90% sinds 2011</li> </ul>   |
| <b>Licenties</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eenmalige licentiekosten van €350.000 voor alle speltypen voor 9 jaar (in totaal ~2,5% van BSR)</li> <li>• Het niet aanbieden van bingo verlaagt de fee naar €300.000</li> </ul>  |

1. Plannen bestonden al reeds lange tijd (sinds 2009) 2. Delen van liquiditeit creëert aantrekkelijkere speelomgeving door consumenten van verschillende aanbieders samen te brengen  
3. Dit heeft een positief neveneffect van voorlichting over illegale kansspelen op internet 4. Typ "getting around the AAMS block" in Google

Bron: 'Interactive Gambling Report 2011', GBGC, juli 2011; 'Online gambling: legal jumble', Europolitics, juni 2011; 'IP blocking in Italy', AAMS, 2009; Interviews; BCG-analyse





# VK: Zeer liberaal klimaat maar offshore aanbieders voelen geen prikkel voor nemen van onshore licentie

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| <b>Legalisering online markt</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Online kansspelmarkt is legaal sinds 2007, (online) wedden reeds eerder</li><li>• Nationale Loterij-monopolie biedt producten ook online aan</li><li>• Aanbieders binnen de EU en binnen jurisdicties op zgn. "white list" hebben dezelfde bevoegdheden m.b.t. aanbieden van kansspelen en adverteren als aanbieders met een binnenlandse licentie. Deze aanpak wordt waarschijnlijk herzien</li></ul> |
| <b>Belasting en afdracht</b>     | <ul style="list-style-type: none"><li>• Belastingtarief is 15% op BSR. Dit was voor 2001 6,75% van de inleg. Overheid onderzoekt verlaging van belasting op kansspelen om aanbieders onshore te brengen</li></ul>  |
| <b>Handhaving</b>                | <ul style="list-style-type: none"><li>• Geen blokkering offshore aanbieders met als gevolg dat weinig aanbieders van online kansspelen een licentie nemen. Meeste aanbieders gevestigd in Gibraltar en Isle of Man<sup>1</sup></li></ul>   |
| <b>Bescherming consumenten</b>   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Beperkt aantal aanbieders vallen onder regulering van het VK. (Nauwelijks onshore aanbieders van internetkansspelen, zie punt bij Legalisering online markt)</li><li>• Internationale liquiditeit (open-loop) wordt aangeboden door offshore aanbieders</li></ul>  |
| <b>Winkans</b>                   | <ul style="list-style-type: none"><li>• N.t.b.</li></ul>   |
| <b>Licenties</b>                 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Er zijn niet/nauwelijks licenties uitgegeven binnen het VK en daarmee is de doelstelling om een liberaal vestigingsklimaat te creëren niet gehaald</li></ul>   |

1. Gibraltar en Isle of Man zijn Brits "kroonbezit" en "crown dominion"

Bron: 'Interactive Gambling Report 2011', GBGC, juli 2011; Personderzoek; Interviews; BCG-analyse

224560-04-OMK\_Eindrapport-28Sept11-AMS-Tse-finaal.pptx



# Denemarken: Beoogt aantrekkelijk klimaat voor online aanbieders, gedifferentieerd belastingtarief online en land-based

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| <b>Legalisering online markt</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Duopolie met twee aanbieders: Danske Spil en Klasselotteriet. Danske Spil draagt af aan sport. Klasselotteriet is de prijzenloterij</li> <li>• Danske Spil is de enige legale aanbieder van online kansspelen en biedt loterijproducten, bingo, sport- en paardenwedden en keno</li> </ul>  |
| <b>Belasting en afdracht</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarief van 20% over BSR voor online kansspelen. Land-based tarief voor spelautomaten en casino's is 41–44%. Over dit verschil tussen online en offline loopt een geschil met de Europese Commissie</li> </ul>   |
| <b>Handhaving</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Blokkeren van betalingsverkeer via credit card- en payment-serviceproviders, blokkeren van internetverkeer via internet service providers en toepassen 'advertising ban' voor illegale aanbieders</li> <li>• Gaming servers hoeven niet op Deens grondgebied te staan zolang Denemarken een overeenkomst heeft met het land waar de servers staan. Hiervoor heeft de Deense regulator een overeenkomst gesloten met de KSA van Alderney. Internationale samenwerking wordt actief nagestreefd</li> <li>• Aanbieders dienen speel- en transactiedata beschikbaar te stellen via tamper proof server, die overal ter wereld mag staan. Technische eisen worden als realistisch ervaren door aanbieders<sup>1</sup></li> </ul> |
| <b>Bescherming consumenten</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• CWA/eCOGRA-richtlijnen deels overgenomen. Belangrijke eigen toevoegingen: 1) mogelijkheid voor probleemspelers om zichzelf uit te sluiten (via self-exclusion register, gekoppeld aan het unieke burgeridentificatienummer), 2) mogelijkheid om verlieslimiet in te stellen<sup>1</sup></li> <li>• Bonussen voor spelers toegestaan maar gereguleerd<sup>2</sup></li> <li>• Internationale liquiditeit (open-loop) toegestaan</li> </ul>  |
| <b>Winkans</b>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• N.t.b.</li> </ul>   |
| <b>Licenties</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Draft wetsvoorstel beschrijft een "Black-out"-periode waarbij alle illegale aanbieders hun activiteiten dienen te staken totdat een licentie is verkregen</li> <li>• Aanmalige fee van €36.000 en een jaarlijkse fee van €7.000–200.000 afhankelijk van de winst (Denemarken heeft oorspronkelijke plan voor een jaarlijkse fee van €400.000—530.000 bijgesteld)</li> </ul>   |

1. Deense Responsible gaming-standaarden zijn onderdeel van technische standaarden (deze zijn publiek) 2. Alle condities voor de bonus dienen duidelijk gecommuniceerd te worden richting speler, bonussen mogen niet gericht zijn op individuele spelers, de speler moet ten minste 60 dagen krijgen om aan de voorwaarden te voldoen om de bonus uitgekeerd te krijgen  
Bron: 'Interactive Gambling Report 2011', GBGC, juli 2011; Interviews; BCG-analyse

# België: Aanbieden van online kansspelen alleen legaal voor land-based vergunninghouders

België



|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| <b>Legalisering online markt</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Kansspelwet in uitvoering sinds 1 jan 2011</li><li>• Online aanbod is legaal voor land-based vergunninghouders. Huidige land-based aanbieders: 9 casino's, 180 speelzalen en 34 aanbieders van weddenschappen</li><li>• EC heeft geprotesteerd. België heeft haar wet niet gewijzigd</li></ul>  |
| <b>Belasting en afdracht</b>     | <ul style="list-style-type: none"><li>• België heeft een belastingtarief op online kansspelen van 11% over BSR. Voor sportwedden is dit 15% over BSR</li></ul>  |
| <b>Handhaving</b>                | <ul style="list-style-type: none"><li>• Via blokkeren illegale internet- en betalingsverkeer. Evaluatie heeft nog niet plaatsgevonden</li><li>• Servers van aanbieders dienen in België te staan</li></ul>  |
| <b>Bescherming consumenten</b>   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Er is een centrale databank met probleemspelers. Centraal spelersregister voor volgen en identificeren van problematisch spelgedrag is in de maak (proefstadium)</li><li>• Licentieproces vereist van aanbieders 1) transparantie in het aandeelhouderschap, 2) solvabiliteit van de onderneming en 3) betrouwbaarheid van de aanbieder (goed gedrag)</li><li>• Speler heeft geen toegang zonder strikte identificatie. Er wordt onderzoek of vanuit privacy-oogpunt een beroep gedaan mag worden op databanken van de overheid</li></ul> |
| <b>Winkans</b>                   | <ul style="list-style-type: none"><li>• België heeft een ondergrens aan winkans van 84%</li></ul>   |
| <b>Licenties</b>                 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Op september 2011 waren er 8 geautoriseerde online aanbieders, met circa 10.000 spelers. Huidige aanbieders werken onder een machtiging. Vanaf september 2011 zullen land-based aanbieders een vergunning kunnen aanvragen</li><li>• Aanbieders van kansspelen kunnen een partnerschap aangaan met een land-based aanbieder (via een e-vergunning). Bijv. Pokerstars.be is gereguleerd via een partnerschap met Circus Groupe</li></ul>   |



# Er blijkt een sterk verband tussen belasting en kanalisatie

Verband tussen kanalisatie en kansspelbelasting gemodelleerd o.b.v. Italië en Frankrijk

## Logica

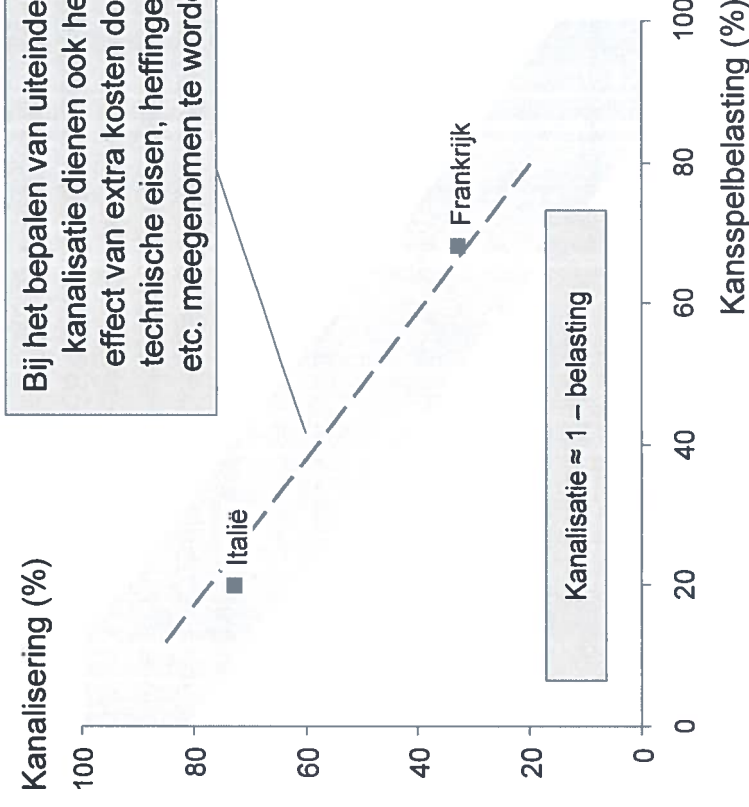
### Relatie tussen kanalisering en belasting is bekend voor Italië en Frankrijk

- Italië
  - H2GC-data: 65% kanalisatie bij 20% belasting
  - Interviews: 80% bij 20% belasting
- Frankrijk
  - H2GC-data: 40% kanalisatie bij 60% belasting
  - Interviews: 25% bij 60% belasting

**0% Belasting zal leiden tot zeer hoge kanalisatie (naar schatting >90%). Volledige kanalisatie is echter niet denkbaar**

**Gebaseerd op marktdata over Frankrijk en Italië geeft 10% daling in belasting 11,5% meer kanalisatie**

## Data beschikbaar voor Frankrijk<sup>1</sup> en Italië



1. Kansspelbelastingspercentage Frankrijk is 60%, echter met een maximale winkans van 85%. Voor sommige aanbieders is dit een beperking van de winkans die zij aan klanten kunnen bieden en komt het overeen met een hoger theoretisch belastingpercentage. Bijvoorbeeld: een aanbieder die bij 29% belasting 95% winkans biedt, zou pas bij ~75% belasting een winkans van 85% bieden. Het effectieve belastingpercentage in Frankrijk ligt dus tussen 60% en 75-80%. Bron: H2 Gambling Capital; Interviews; BCG-analyse

# Kansspelbelasting bepalend voor uitkeringspercentage

Stijgende belastingen resulteren in een dalend uitkeringspercentage

## Logica

**Aanname is dat exploitanten hun netto resultaat constant willen houden, voor kostendeckering en winst**

**Netto resultaat van exploitant = Bruto Spelresultaat - belastingen**

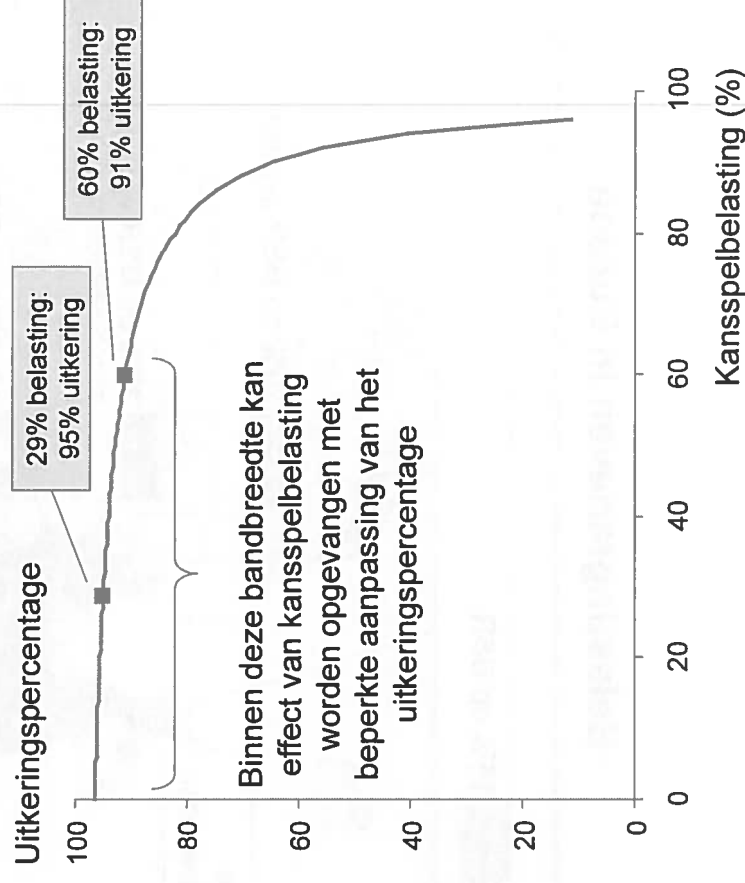
**Bij stijgende belastingen zal dus ook Bruto Spelresultaat moeten stijgen**

**Bruto Spelresultaat = 1 - uitkeringspercentage**

**Stijgend Bruto Spelresultaat betekent dalend uitkeringspercentage**

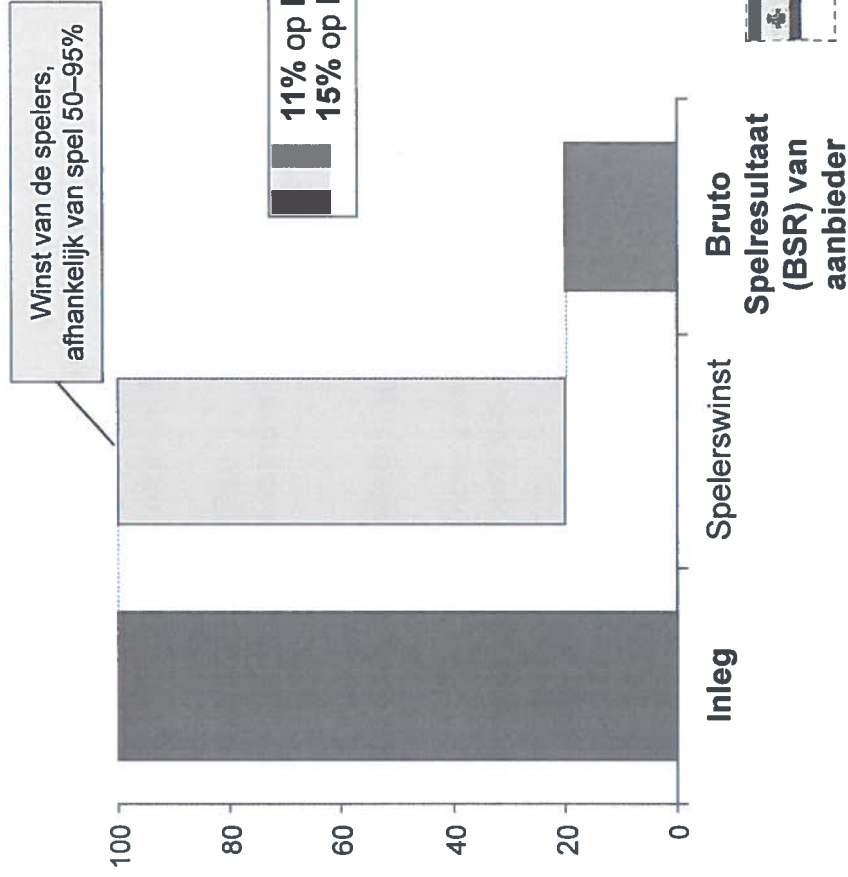
**Loterijen kunnen kiezen om baten uit lagere belastingen ten gunste te laten komen van goede doelen (in plaats van spelers)**

## Modeluitkomsten

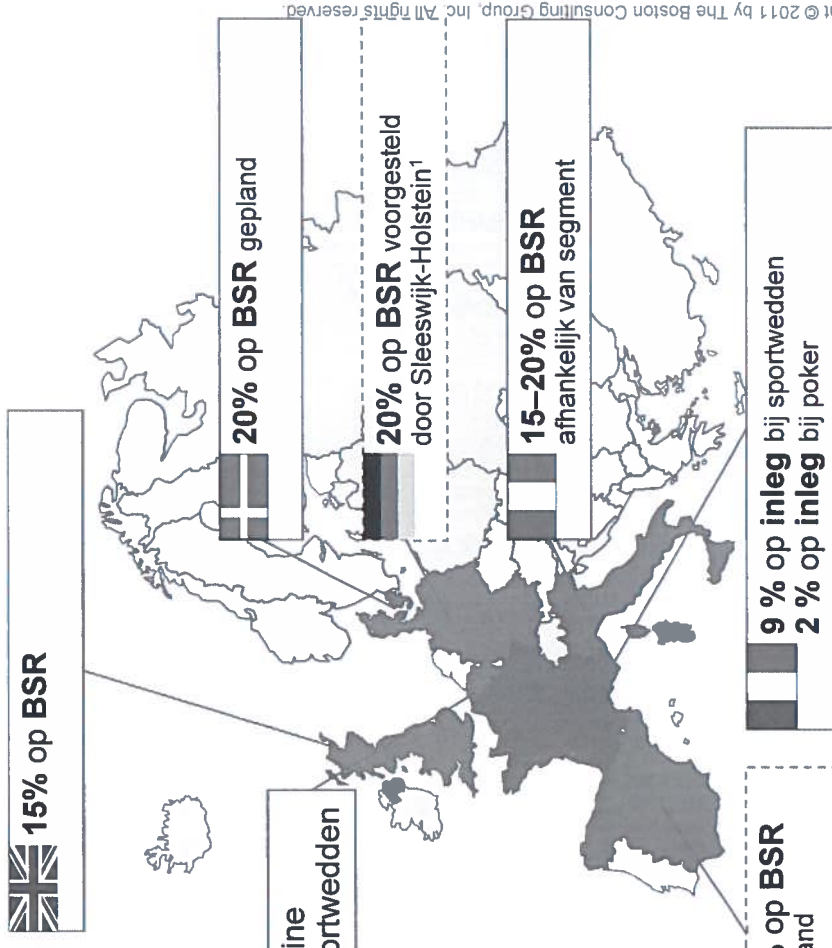


# Er is een tendens naar een belastingtarief van 15 tot 20% van het Bruto Spelresultaat in Europa

## Uitgangspunten belastingheffing



## Belastingtarieven in Europa



1. Regulering kansspelen in Duitsland per deelstaat verschillend  
Bron: Interviews; Interactive Gambling Report 2011; GBGC, juli 2011  
224560-04-OMK\_Eindrappport-28Sept11-AMS-TSe-finaal.pptx



# Agenda

---

## Samenvatting

1. Nederlandse markt voor online kansspelen
2. Internationale vergelijking
3. Drie basisscenario's voor reguleren Nederlandse markt
4. Kannibalisatie van land-based aanbod, mitigerende maatregelen
5. Handhaving en toezicht
6. Uitgifte van licenties

## Bijlage

# Impact van scenario's A, B en C op beleidsdoelstellingen

## Scenario's A, B en C gaan uit van resp. 29%, 20% en 60% belasting over het BSR van de aanbieder en strikte handhaving

- Scenario's gaan uit van hetzelfde belastingtarief voor zowel land-based als online
- Door handhaving aan te scherpen, kunnen barrières worden gecreëerd om het illegale aanbod minder aantrekkelijk te maken en te kanaliseren. De scenario's gaan uit van een handhaving op een vergelijkbaar niveau als dat van Italië<sup>1</sup>

## Keuzes voor belastingtarief en handhaving hebben ieder een verschillende impact op omvang en kanalisering van de markt voor kansspelen en het effect op totale baten voor overheid en goede doelen

- Additionele kosten voor aanbieders worden grotendeels doorbelast aan spelers in de vorm van lagere winkansen. Dit maakt het speelaanbod minder aantrekkelijk t.o.v. het illegale aanbod.
- Een daling van de winkans leidt tot een daling van de vraag omdat consumenten prijszessensitief zijn. De procentuele daling wordt bepaald door de prijselasticiteit van het type kansspel. Typische prijselasticiteiten bij kansspelen liggen tussen -1% en -2%: een stijging van de effectieve prijs (inleg minus gemiddelde uitkering) met 1% leidt tot 1-2% daling van de vraag

## Effect van additionele kosten door afdrachten, technische eisen en heffingen komen bovenop scenario's<sup>2</sup>

- Variant D is gebaseerd op Scenario A en houdt rekening met een afdracht van online aanbieders om eventuele kannibalisatie van de afdracht aan sport en goede doelen door Sportech en Toto te compenseren
- Variant E is een aanvulling op Variant D en houdt rekening met strikte technische eisen waarvoor significante aanpassingen aan bestaande platformen gemaakt dienen te worden. Deze eisen leiden tot ~10-15%-punt additionele IT-kosten voor gereguleerde aanbieders<sup>3</sup>

1. Het niet toestaan van reclame-uitingen en het blokkeren van betalingsverkeer en internetverkeer zijn mogelijkheden met eigen voor- en nadelen. Verdere toelichting in hoofdstuk 5

2. In hoofdstuk 4, 5 en 6 worden de effecten van afdrachten, kosten voor technische eisen en heffingen toegelicht aan de hand van varianten D en E

3. Additionele kosten zijn doorlopend. De noodzakelijke investeringen door service providers worden doorbelast aan aanbieders en tarifiering van service providers is o.b.v. percentage van BSR

# Voorkeur voor één van de scenario's is afhankelijk van de weging van de beleidsdoelstellingen

**Scenario A leidt tot een toename van de belastinginkomsten en ~70% kanalisatie. Scenario B leidt tot een daling van de belastinginkomsten, een stijging van de afdracht aan goede doelen en ~80% kanalisatie. Scenario C leidt tot een grote krimp van de land-based markt en zeer beperkte kanalisatie**

- De baseline voor baten aan de maatschappij (opbrengst belastingen en afdrachten aan sport en goede doelen) voor 2015 is ~€1.100mln
- Scenario A (29% belasting) heeft geen impact op baten voor de maatschappij uit de land-based markt. De kanalisatie is lager dan in Italië, namelijk ~70%. De belastingopbrengst is ~€70mln hoger ten opzichte van de status quo in 2015 (baseline)
- In Scenario B (20% belasting) profiteren goede doelen van een groei van de land-based markt (+€35mln). Effect van lager belastingpercentage wordt niet gecompenseerd door groei land-based markt en kanalisatie van online aanbod (-€70mln). Kanalisatie van de online markt is vergelijkbaar met Italië (75–80%). Het resultaat is een afname van de baten voor de maatschappij met circa ~€35mln ten opzichte van de status quo
- In scenario C (60% belasting) vertaalt een hoge belastingdruk zich naar veel lagere kanalisatie (40%) en grote krimp van de land-based markt. Opbrengsten voor goede doelen dalen met ~€110mln. Belastinginkomsten dalen met ~€190mln. Bij een zodanig grote afname van het gereguleerde land-based aanbod, is het risico groot dat de illegale land-based markt significant toeneemt

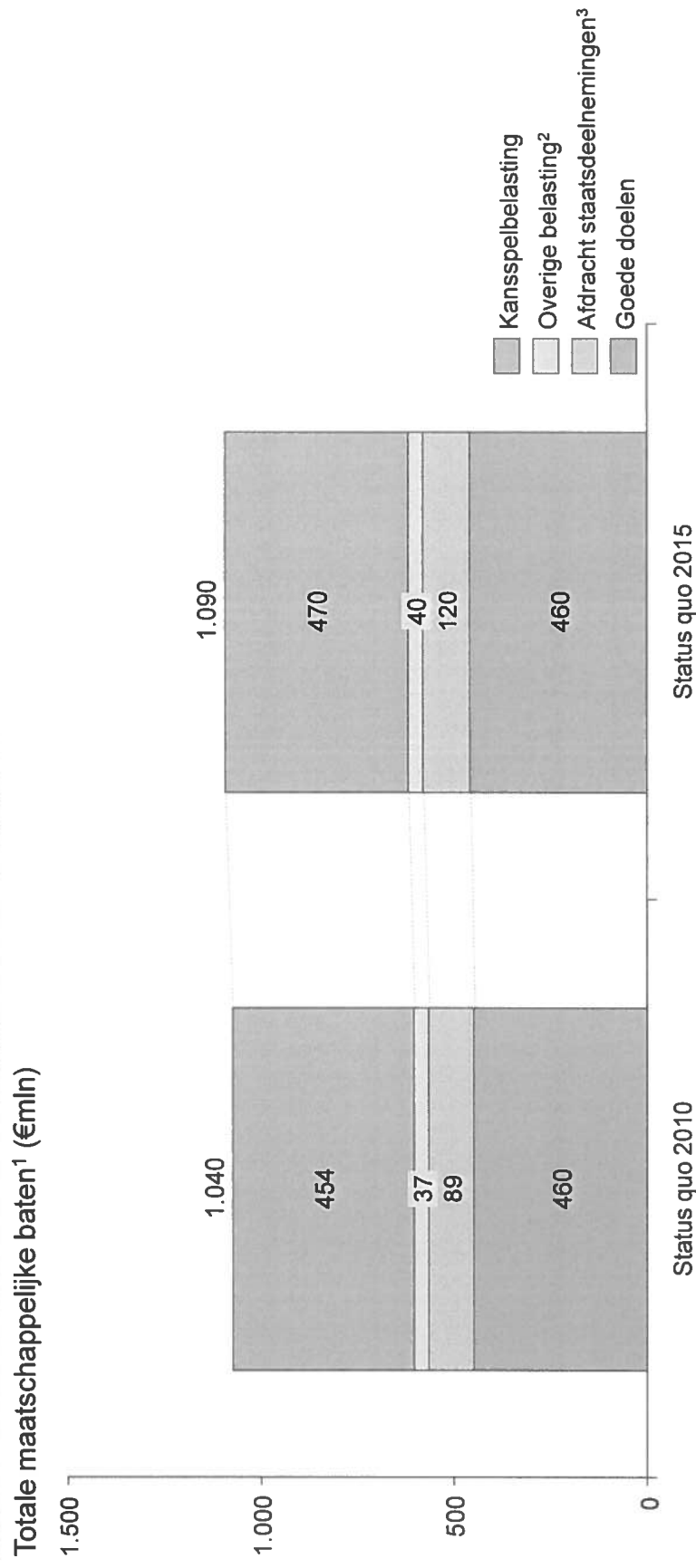
**Scenario A leidt tot een daling van aantal risicospelers met naar schatting 11.000. Groei van land-based markt onder Scenario B leidt naar verwachting tot een toename van het aantal probleemspeleers**

- Regulering van de online markt leidt tot betere hulp, begeleiding en preventie van risicospelers dan in de status quo. In Scenario A kan zo het aantal probleem- en risicospelers met 11.000 worden verminderd<sup>1</sup>
- In Scenario B groeit de land-based markt en daarmee mogelijk het aantal probleemspeleers

1. 21% Van de naar schatting 14.000 probleemspeleers en 38.000 risicospelers online in 2015 (zie slide 41 voor verdere toelichting)

# Maatschappelijke baten groeien in vijf jaar tot circa €1.090mln bij behoud status quo

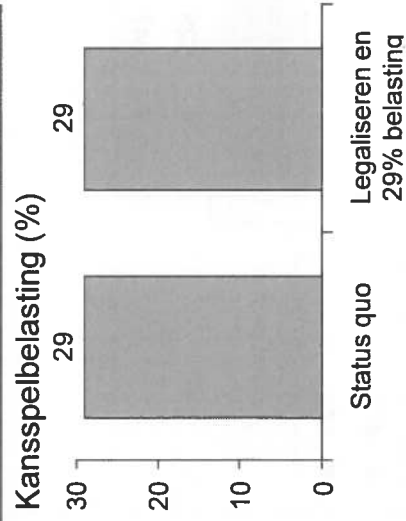
## Baseline bij huidige ongereguleerde online markt en doorzetten verwachte marktontwikkeling



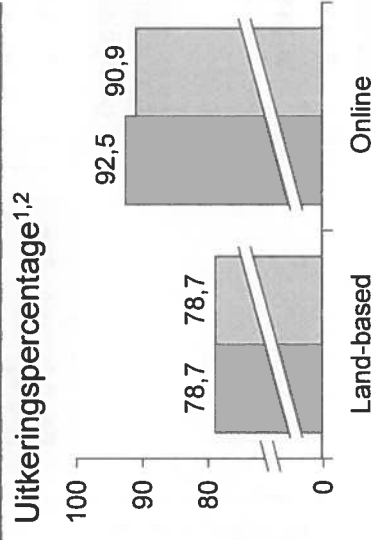
1. Belasting en afdrachten aan sport en goede doelen (excl. licentiefee en heffing Kansspel Autoriteit) 2. Vennootschapsbelasting en BTW 3. Holland Casino en Staatsloterij  
Bron: College van Toezicht op de Kansspelen; Jaarverslagen loterijen; BCG-analyse

# Scenario A leidt tot ~€65mIn stijging in opbrengsten kansspelbelasting in 2015

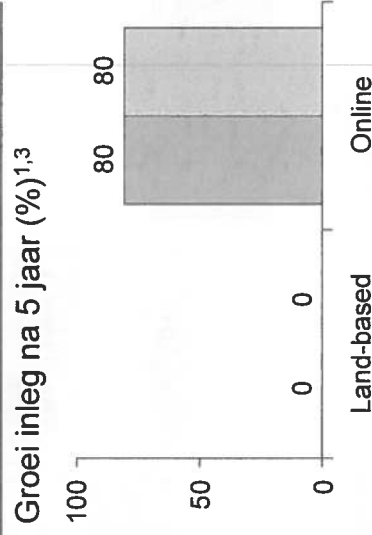
**Legaliseren bij het huidige belastingniveau...**



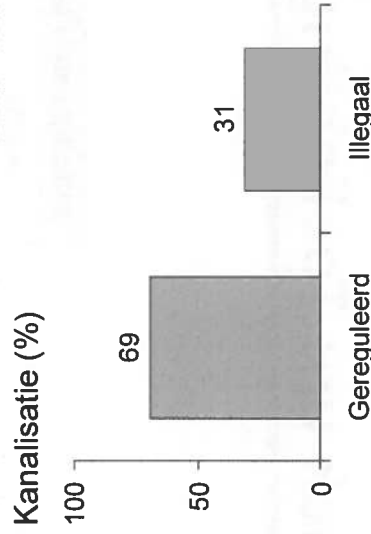
**... resulteert in daling online uitkeringspercentages...**



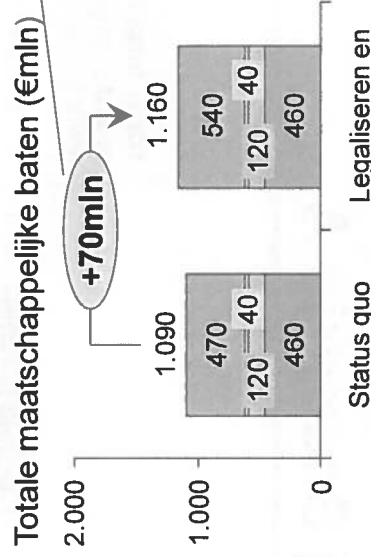
**... en laat totale groei onveranderd...**



**... maar met bijna 70% kanalisatie...**



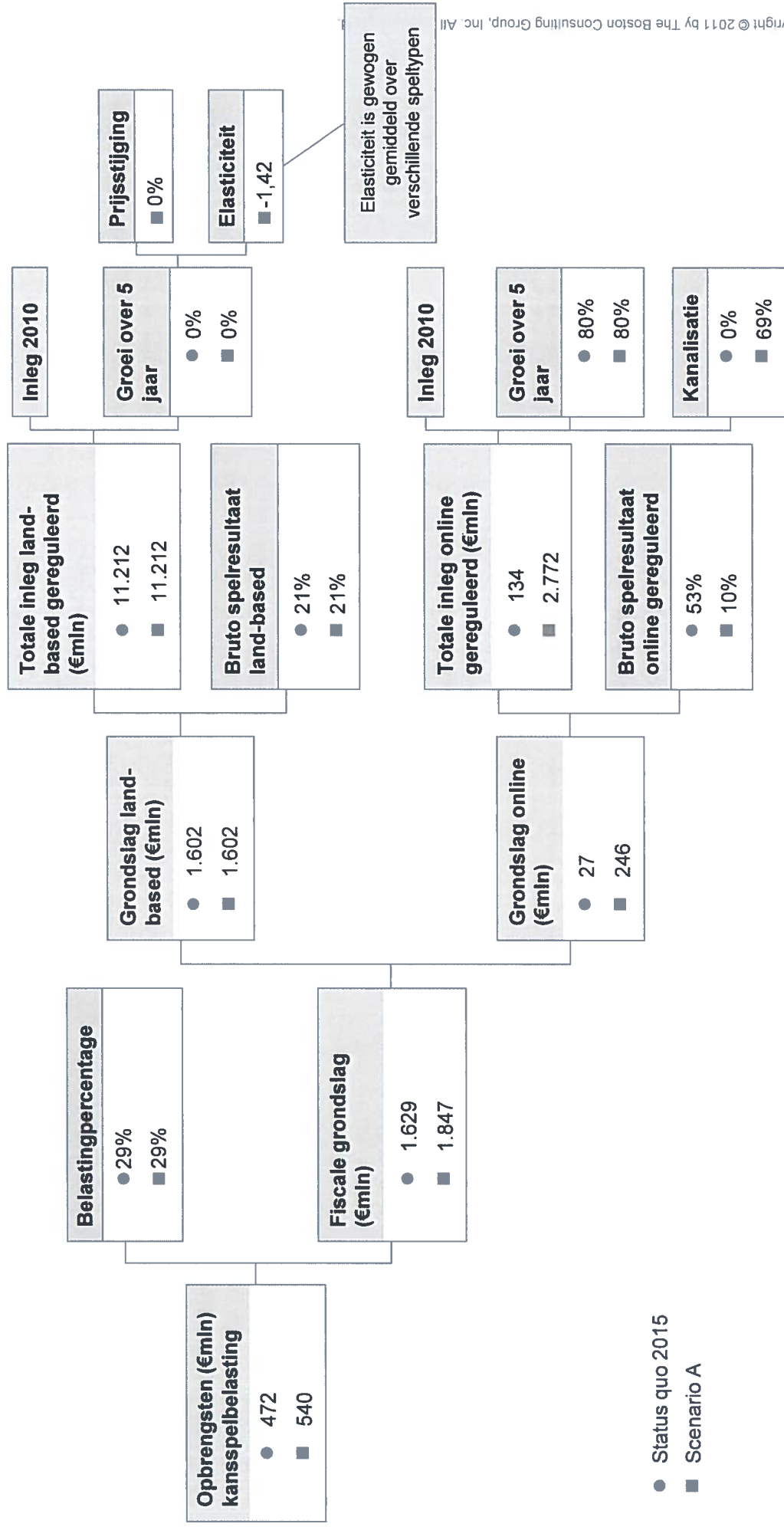
**... komt een groei van ca. 6% in totale baten**



Baten stijgen door het innen van belasting op gereguleerde online aanbod. Geen impact op land-based markt t.o.v. status-quo

1. Gewogen gemiddelde 2. Online uitkeringspercentage daalt wegens overstap van illegaal naar gereguleerd, 29% belasting met lagere uitkeringspercentages 3. Geen extra groei door legaliseren online gokken meegerkend. NB: Status quo gaat uit van huidige juridische situatie, met doorzetting van huidige 0% groei land-based en 15% groei online tot 2015. Effecten van kanalisatie worden in Hoofdstuk 4 verder toegelicht. Bron: BCG-analyse

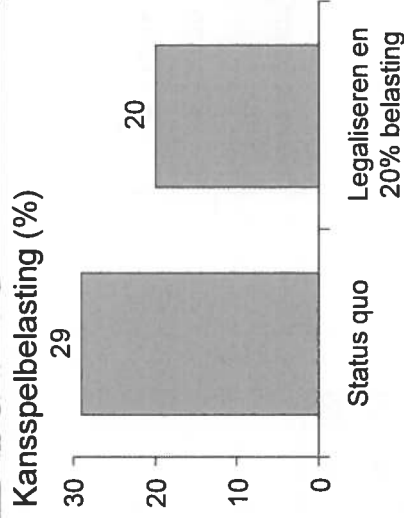
# Back-up: Toelichting bij Scenario A



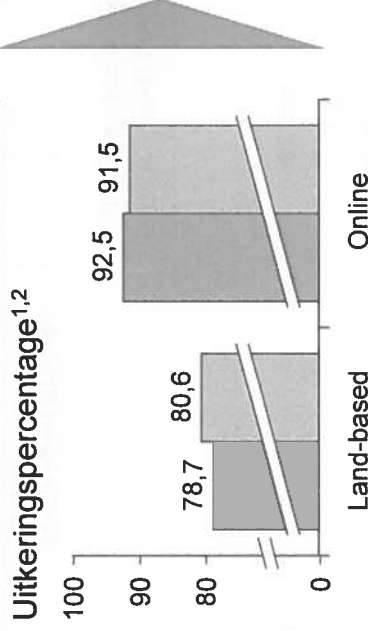
- Status quo 2015
- Scenario A

# Scenario B leidt tot ~€70mln minder opbrengsten voor het Rijk en ~€35mln extra afdracht aan goede doelen

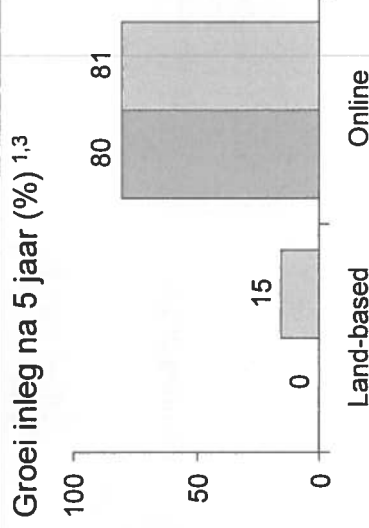
**Legaliseren gekoppeld met belastingverlaging...**



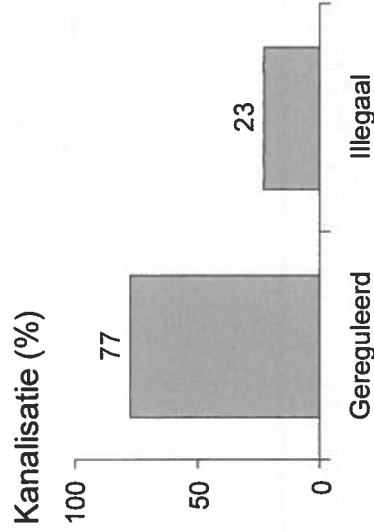
**... leidt tot stijging land-based en daling online uitkeringen...**



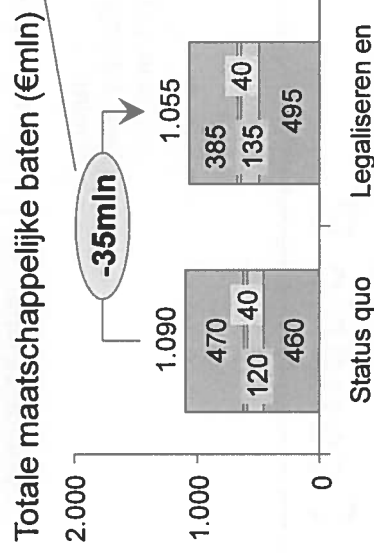
**... en leidt tot meer groei in beide categorieën...**



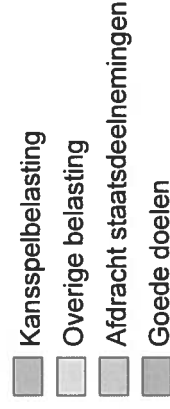
**... en hoge kanalisatie...**



**... maar toch een lichte daling in totale baten**



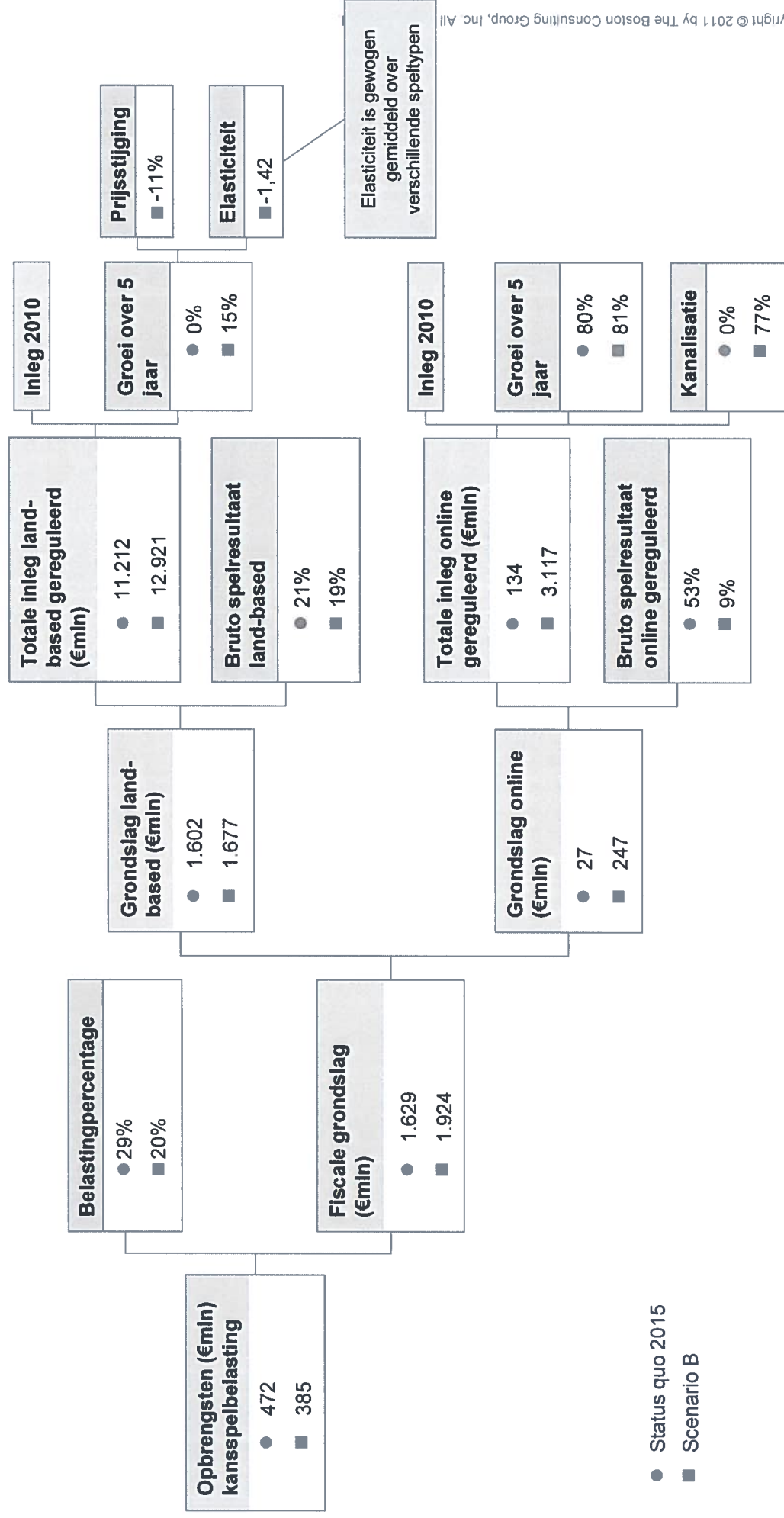
Goede doelen profiteren van groei land-based markt. Belastingopbrengst daalt omdat effect van lager belastingpercentage niet wordt gecompenseerd door groei land-based markt en kanalisatie online aanbod



1. Gewogen gemiddelde. 2. Bij belastingverlaging stijgt uitkeringspercentage online legaal en blijft illegaal uitkeringspercentage gelijk, maar door verschuiving van illegaal naar legaal daalt gemiddelde online uitkeringspercentage 3. Geen extra groei door legaliseren online gokken meegerekend. NB: Status quo gaat uit van huidige juridische situatie, met doorzetting van huidige 0% groei land-based en 15% online tot 2015. Kanalisatie elders behandeld. Bron: BCG-analyse



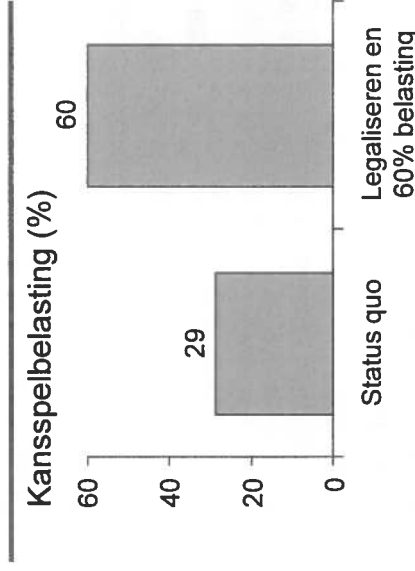
# Back-up: Toelichting bij Scenario B



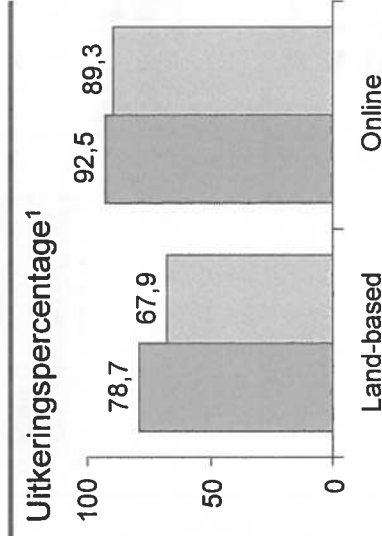
● Status quo 2015  
■ Scenario B

# Scenario C leidt tot lagere opbrengsten uit belastingen en voor goede doelen door sterke krimp land-based markt

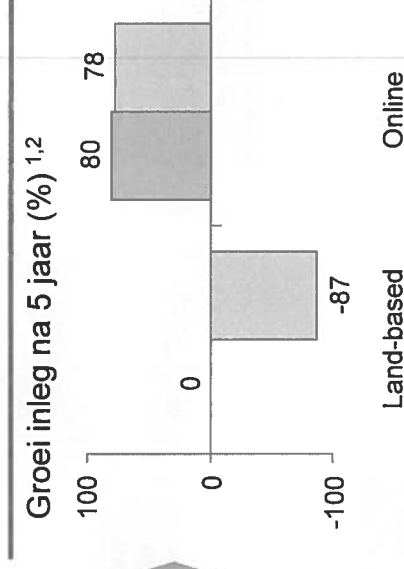
## Legaliseren gekoppeld met belastingverdubbeling...



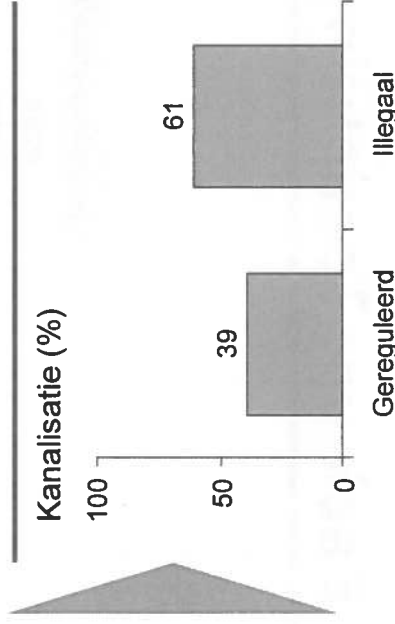
## ... leidt tot daling uitkeringspercentages



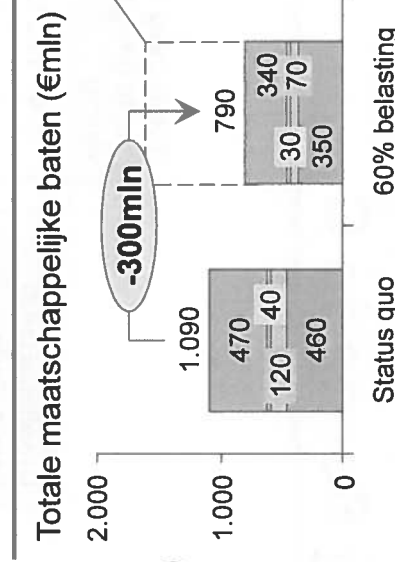
## ... wat leidt tot zware krimp land-based gokmarkt...



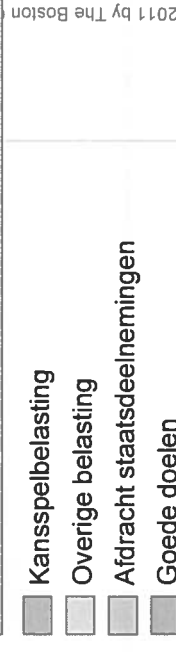
## ... en slechts 39% gereguleerd online gokken...



## ... waardoor totale maatschappelijke baten sterk dalen

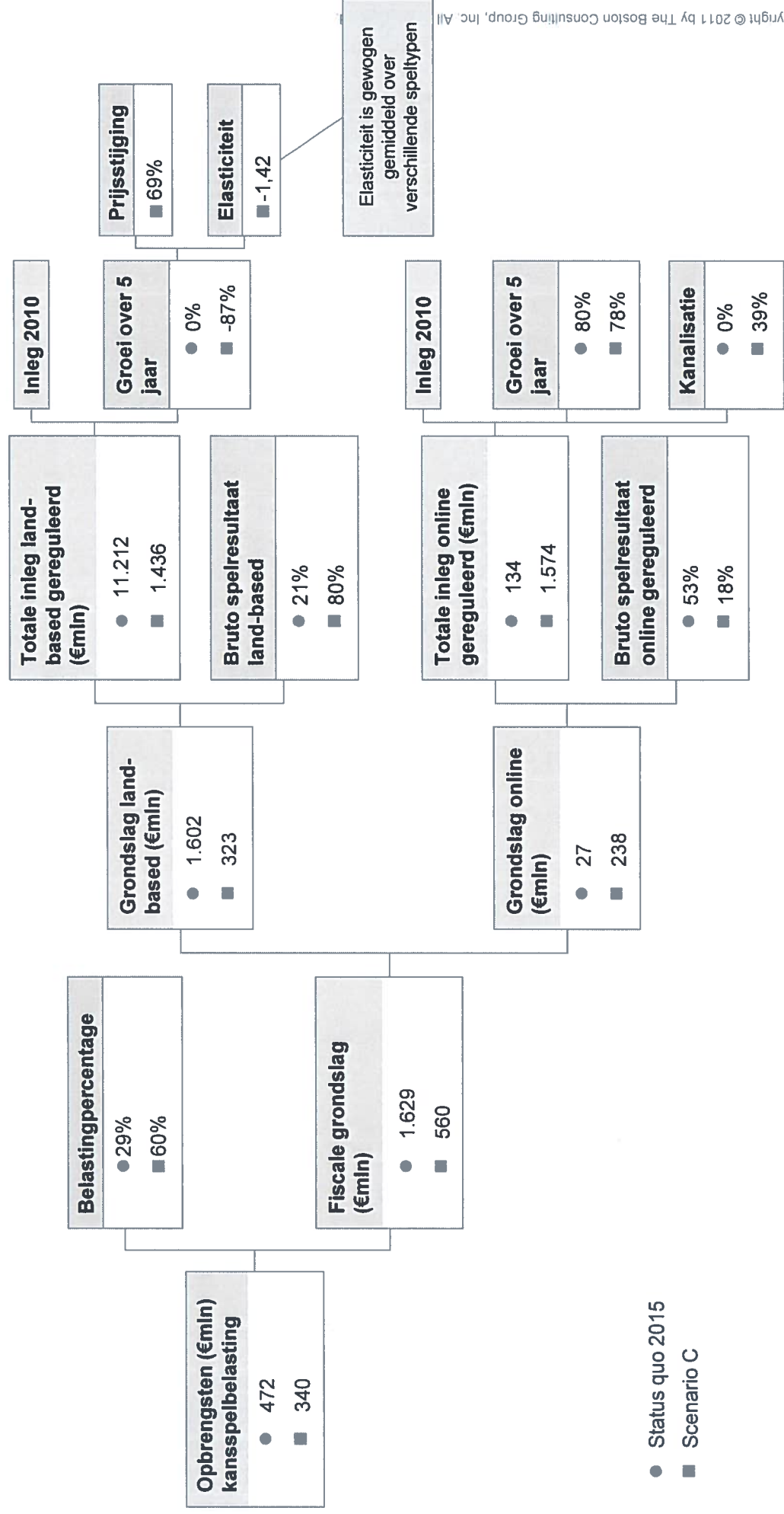


Goede doelen zullen tijden onder sterke krimp van land-based markt. Wanneer aanbieders gehele belastingtarief doorberekenen aan consument, daalt de vraag en daarmee de belastingbaten.<sup>3</sup> Wanneer aanbieders ervoor kiezen om dit deels op te vangen met kostenbesparingen is deze daling lager. Range in grafiek geeft onzekerheid over baten



1. Gewogen gemiddelde. 2. Geen extra groei door legaliseren online gokken meegerekend. 3. Land-based inleg daalt met ~75% en land-based fiscale grondslag met ~60%; land-based opbrengsten dalen met ~25%. NB: Status quo gaat uit van huidige juridische situatie, met doorzetting van huidige 0% groei land-based en 15% online tot 2015. Kannibalisatie elders behandeld. Bron: BCG-analyse

# Back-up: Toelichting bij Scenario C



# Scenario A leidt tot een daling van aantal probleem- en risicospelers door begeleiding en preventie bij online aanbod

## Aantal probleem- en risicospelers ten opzichte van 2015 status quo

| Scenario                          | Land-based   | Online         | Totaal   | Toelichting  |
|-----------------------------------|--|----------------|--|--|
| <b>A</b><br>29% Kansspelbelasting | Constant   | -11.000 (-21%) | -11.000 (-7%)  | Geen verschil in land-based vraag; 70% kanalisatie zorgt ervoor dat voorheen illegaal spelende probleem- en risicospelers nu legaal spelen en dus betere hulp, begeleiding en preventie krijgen: dus daling online probleem- en risicospelers <sup>1</sup>   |
| <b>B</b><br>20% Kansspelbelasting | +15.000 (+15%)   | -12.000 (-24%) | +3.000 (+2%)   | Stijgende vraag in land-based kansspelen betekent ook stijging land-based probleem- en risicospelers (net 15% net als de markt); Hogere kanalisatie online leidt tot groter bereik van maatregelen voor bescherming van spelers en daarmee een grotere daling van het aantal probleem- en risicospelers op internet dan in Scenario A <sup>1</sup> |
| <b>C</b><br>60% Kansspelbelasting | Onbekend, extreme daling land-based markt zal leiden tot meer illegaliteit | -7.000 (-13%)  | Onbekend, extreme daling land-based markt zal leiden tot meer illegaliteit | Sterke afname in vraag land-based kansspelen; toename in vraag online kansspelen, maar 40% kanalisatie betekent dat voorheen illegaal spelende probleem- en risicospelers nu legaal spelen en dus betere hulp krijgen.<br>NB: Deel van de land-based vraag zal zich verplaatsen van legaal naar illegaal aanbod                                    |

1. Aangenomen wordt dat spelers in de gereuleerde online markt beter toegang hebben tot zorg/preventie, en dat kans op probleem- of risicospelers daar daarom lager is. Bij deze berekening is verondersteld dat, binnen het gereuleerde aanbod, het aandeel probleem- en risicospelers daalt van 1,5% naar 1% van de online spelerspopulatie  
NB: Er waren in 2010 naar schatting 45.000 probleemspelers (35.000 land-based; 10.000 online) en 85.000 risicospelers (66.000 land-based; 19.000 online). Onder het status quo scenario zijn er voor 2015 evenveel land-based probleem- en risicospelers geschat, en in totaal 18.000 online probleemspelers en 34.000 online risicospelers.  
Bron: 'Verslinderd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland', D. de Bruin e.a. WODC, 2005; CBS; BCG-analyse

# Agenda

---

## Samenvatting

1. Nederlandse markt voor online kansspelen
2. Internationale vergelijking
3. Drie basisscenario's voor reguleren Nederlandse markt
4. **Kannibalisatie van land-based aanbod, mitigerende maatregelen**
5. Handhaving en toezicht
6. Uitgifte van licenties

## Bijlage

# Is kannibalisatie een bedreiging voor de totale maatschappelijke opbrengsten?

In de context van online kansspelen betekent kannibalisatie de substitutie van het huidige land-based aanbod door online aanbod

De reden om kannibalisatie te beschouwen in de context van legalisering van online kansspelen is dat kannibalisatie een bedreiging kan vormen voor de opbrengsten voor de staat en goede doelen

- Kannibalisatie heeft mogelijk een effect op afdracht van loterijen naar goede doelen en op de winstuitkering van staatsdeelnemingen
- Kannibalisatie heeft in principe geen effect op opbrengsten uit kansspelbelasting. De fiscale grondslag verschuift van land-based activiteiten naar online activiteiten. Daarmee nemen de totale opbrengsten uit kansspelbelasting niet af

Voor land-based aanbieders wordt onderzocht of kannibalisatie een issue vormt

- Het risico op een dalende winstuitkering van staatsdeelnemingen bestaat bij Holland Casino en bij de Staatsloterij
- Het risico op een dalende afdracht naar goede doelen bestaat bij de Goede Doelen Loterijen, De Lotto en Sportech (paardenwedden)

Kannibalisatie vormt een bedreiging in het geval dat een eventueel verlies aan land-based opbrengsten niet kan worden gecompenseerd met een stijging in online opbrengsten. Het doorzetten van de status quo wordt als basis voor de vergelijking genomen

# Regulering online markt biedt voor Holland Casino kans om te groeien t.o.v. status quo: +€20mln bij 10% marktaandeel

---

## **Aanbod van illegale online casinospelen heeft impact gehad op Holland Casino: naar schatting €5mln p.j.**

- Het Bruto Spelresultaat is de laatste drie jaar gedaald met gemiddeld 10% per jaar (van €676mln in 2007 naar €487mln in 2010). De opkomst van online poker en casinospelen verklaart een daling van €0-8mln p.j.
- Naast de online casino's zijn ook het rookverbod, de economische crisis en de sterke focus op kostenbesparing (en daardoor beperkte innovatie) belangrijke oorzaken van de dalende omzet

## **Vergelijkingen met het VK en Italië laten zien dat er daar kannibalisatie is geweest**

- Bruto Spelresultaat en marktaandeel van land-based casino's in het VK zijn gedaald (marktaandeel van 8% naar 7%) ondanks sterke groei van online casino's
- Marktaandeel van land-based casino's in Italië is gedaald met groei van online casino's. Van deze daling was al sprake voor de regulering van de online markt

## **Bij handhaven van status quo zal door kannibalisatie het BSR van Holland Casino dalen met €0-8mln per jaar**

- €8mln is waarschijnlijk een overschatting: gehele online groei van poker en casinospelen zou dan ten koste gaan van Holland Casino. Daarnaast zal kannibalisatie afnemen met volwassen worden van de online markt

## **Regulering online markt biedt kans voor Holland Casino om te groeien t.o.v. status quo. Bij 10% marktaandeel in online kan Holland Casino haar BSR met €20mln doen groeien t.o.v. status quo**

- Online markt biedt voor land-based aanbieders kans om retail formule te innoveren en marktaandeel te vergroten met online activiteiten



# Kannibalisatie vormt beperkt risico voor loterijen

## Effecten van kannibalisatie op loterijen door online aanbod is tot nu toe niet merkbaar

- Risico beperkt doordat er een groot verschil in doelgroepen is tussen online kansspelen en loterijen
- Nederlandse loterijen hebben BSR en marktaandeel zien stijgen en zijn bovendien ook online succesvol

## Vergelijking met het VK en Italië laat zien dat kannibalisatie door internet niet of op nauwelijks plaatsvond

- Bruto Spelresultaat van loterijen in het VK is gestegen en marktaandeel is op peil gebleven
- Bruto Spelresultaat van loterijen in Italië is gedaald. Niet zozeer de opkomst van online kansspelen als wel de sterke groei van land-based gokmachines (m.n. Video Lottery Terminals, VLTs) veroorzaakte de daling

## Zonder prijsoptimalisatie wordt het effect van kannibalisatie geschat op ~2% p.j.

- De GDL zijn in staat geweest om het effect van kannibalisatie te compenseren door prijsoptimalisatie. Als daarvoor gecorrigeerd wordt is sinds 2003 ~2% p.j. gekannibaliseerd. (Dit is eerder een overschatting dan een onderschatting)
- Daling van ~2% van de inleg correspondeert met €45mln kannibalisatie op afdracht in 2015. Het is niet waarschijnlijk dat deze daling in afdracht plaatsvindt vanwege de ruimte voor verdere prijsoptimalisatie

## Het lange termijnrisico van het reguleren van de online markt voor loterijen is niet in scope van dit onderzoek

- Het niet openstellen van de loterijmarkt tot de stelselwijziging in 2015 zal tot die tijd het risico beperken

# Risico op daling afdracht sport door aanbieders sportwedden

Risico kan gemitigeerd worden door online aanbieders te verplichten tot een afdracht

---

**Sportech, de vergunninghouder voor wedden op paardenraces, heeft haar omzet zien dalen met de opkomst van online kansspelen**

- BSR is gedaald met 6% per jaar van €9mln in 2005 naar €7mln in 2010. Risico bestaat dat afdracht aan de sport van ~€2,5mln in 2010 in de toekomst daalt door verder opkomst van online kansspelen

**De Toto is in de periode 2005-2010 gegroeid. Echter, het door regelgeving beperkte aanbod van de Toto is waarschijnlijk niet concurrerend genoeg bij regulering van de online markt voor sportwedden**

- Toto heeft BSR zien stijgen van €11mln in 2005 naar €16mln in 2010 maar marktaandeel binnen markt voor sportwedden is in dezelfde periode gedaald van 31% naar 25%
- Het huidige model lijkt dan ook niet toekomstbestendig. Online aanbieders zijn innovatiever, kennen een gevarieerder aanbod en hebben een hogere winkans dan de Toto. In VK is kannibalisatie van land-based paarden- en sportwedden zichtbaar na opkomst van online en betting terminals

**Risico van verminderde afdracht uit paarden- en sportwedden kan worden gemitigeerd door online aanbieders te verplichten tot een afdracht**

- Er zijn twee mogelijkheden om dit te realiseren: afdracht door alle aanbieders van online sportwedden (15% van BSR) of afdracht door alle aanbieders van online kansspelen (4% van BSR). Door deze additionele kostendruk daalt kanalisatie van 70% naar circa 65% bij een scenario met 29% kansspelbelasting (variant D)
- Boven genoemde extra afdracht voor online aanbieders kan gehalveerd worden door de afdracht van de Toto te handhaven. Hiervoor dient de concurrentiepositie van de Toto verbeterd te worden en dient de Toto de mogelijkheid te krijgen om te innoveren

# Aantal opties om de hiervoor beschreven algemene risico's van kannibalisatie te beperken

## Er is een aantal opties om de hiervoor beschreven risico's van kannibalisatie te beperken

1. Online vergunning aan de land-based vergunning koppelen, zoals in België
2. Gefaseerde regulering. Aantal monopolies (tijdelijk) houden
3. Alle speltypen reguleren, behalve loterijen<sup>1</sup>. Online en land-based dezelfde voorwaarden voor afdracht aan goede doelen en sport opleggen. Land-based monopolie bij wijze van uitzondering toepassen voor specifieke speltypen, zoals voor paardenwedden in Denemarken (Dantoto)

## België tracht zorgen van land-based aanbieders te adresseren door de online vergunning aan de land-based vergunning te koppelen (zgn. Licentiet+). Effectiviteit en toepasbaarheid van dit model in Nederland is onzeker

- Mate van succes, en daarmee de impact op kanalisatie, hangt af van concurrentiekracht van land-based aanbieders op de online markt
- België hanteert een belastingtarief van 11% over BSR voor online kansspelen en 15% voor sportwedden. Dit geeft aanbieders de mogelijkheid om een hogere winkans te bieden aan spelers. Daarnaast is het voor land-based aanbieders toegestaan de expertise en naamsbekendheid van bekende online aanbieders in huis te halen: Zo heeft Pokerstars.be toegang tot de Belgische markt via een partnerschap met Circus Groupe
- Er is tevens sprake van rechtsonzekerheid: België loopt het risico dat vestigingseis als onevenredig wordt beschouwd<sup>2</sup> of dat preferentiële positie van land-based aanbieders Europeesrechtelijk niet houdbaar is<sup>3</sup>
- Belgische KSA opereert binnen een flexibel wetgevend kader dat ruimte laat voor anticiperen op (technologische) ontwikkelingen in de markt. Gebalanceerde afweging van belangen van aanbieders, spelers en maatschappij is hierbij het uitgangspunt
- Ten laatste: Er gaan geruchten dat buitenlandse aanbieders een positie op de Belgische markt proberen te verwerven door (kleinere) land-based vergunninghouders over te nemen (denk bijv. aan één van de circa 180 speelzalen)

1. Stelselwijziging m.b.t. loterijen niet in scope van dit onderzoek

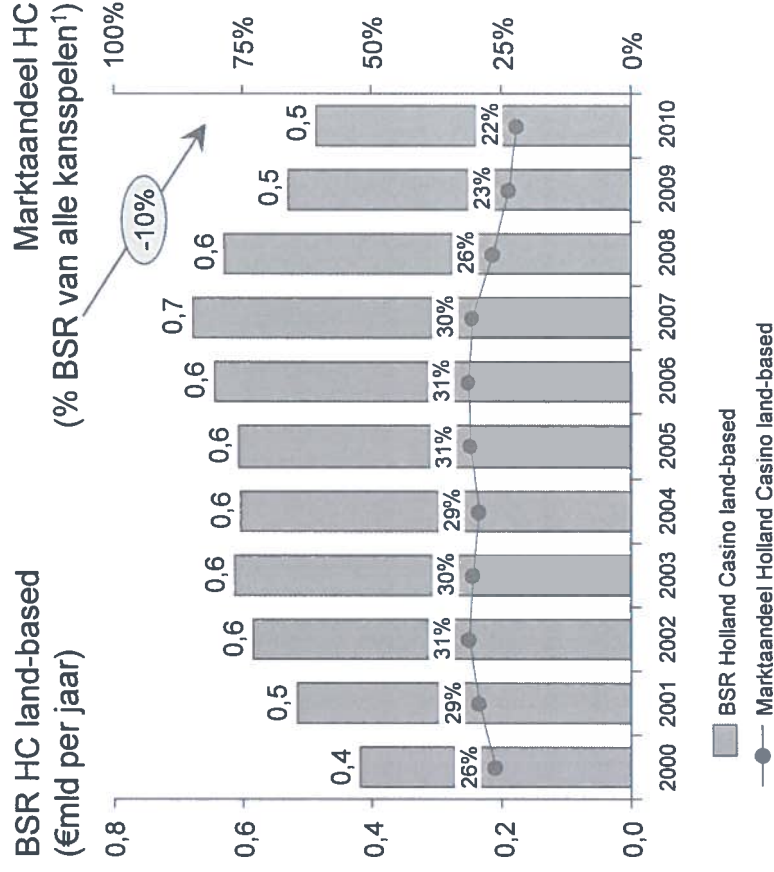
2. Zie arrest Engelmänn (HvJEG, 8 sept 2010); Recent heeft Advocaat-Generaal Bot inzake Dickinger&Omer in zijn opinie meer ruimte heeft geboden voor lokale vestigingseisen

3. Op grond van transparantie- en gelijkheidsbeginsel: uitspraak HvJEG 3 juni 2010, Bettfair/Ministerie van Veiligheid&Justitie

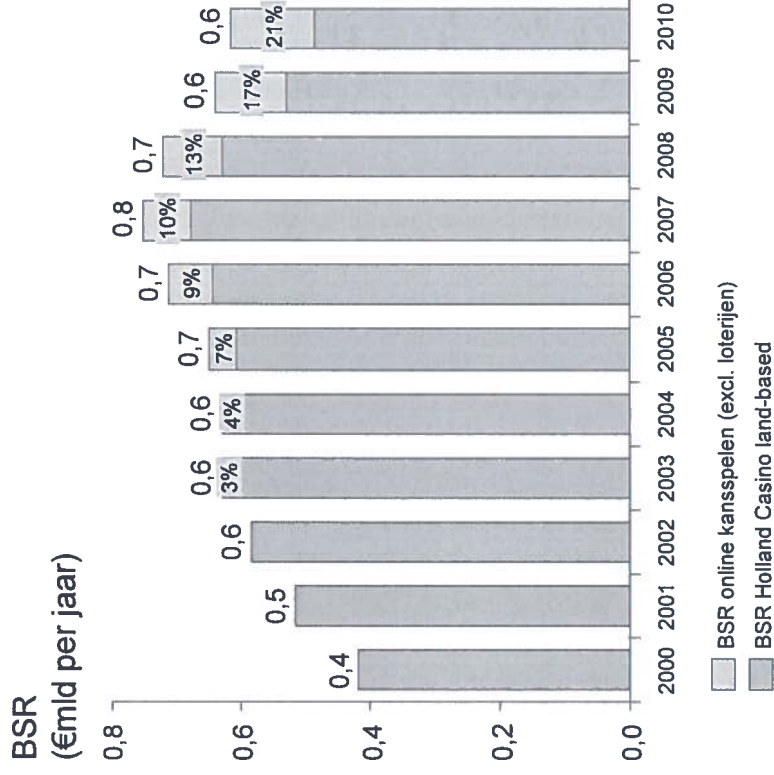
Bron: 'Q&A BCG – online kansspelregulering', VMW Taxand, augustus 2011; BCG-analyse

# Significante daling in BSR en marktaandeel Holland Casino slechts ten dele te verklaren door opkomst online kansspelen

## BSR en marktaandeel Holland Casino dalend sinds 2007



## Daling Holland Casino groter dan stijging van online kansspelen



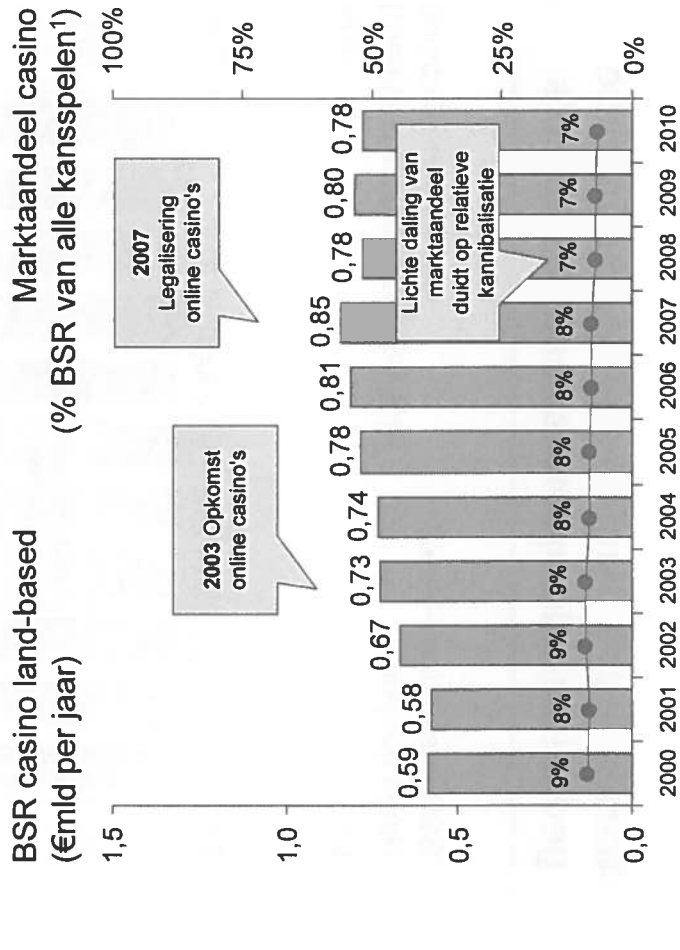
1. Zowel land-based als online kansspelen

Bron: H2 Gambling Capital, getoetst met andere bronnen (GBGC, Regioplan, Motivaction)

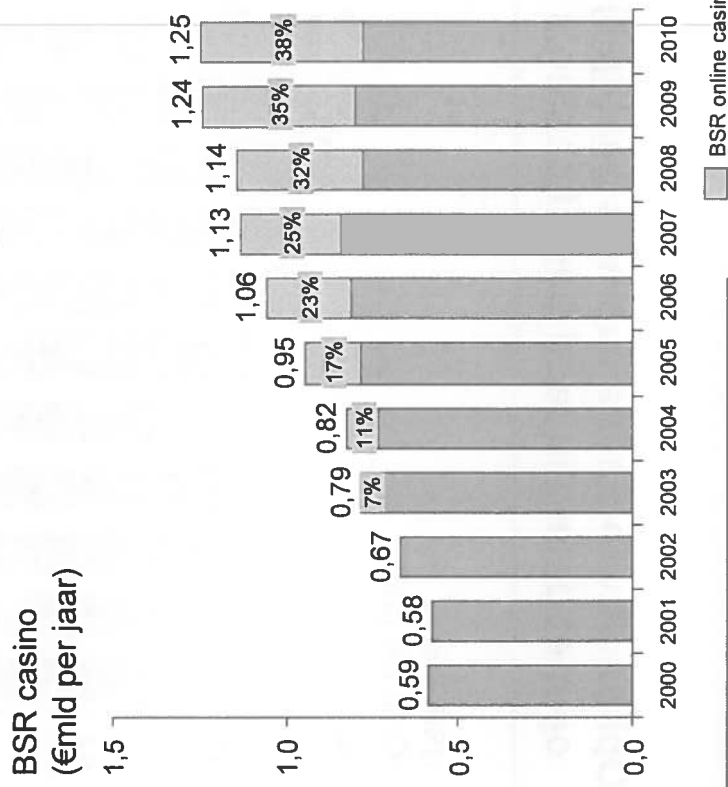
224560-04-OMK\_Eindrapport-28Sept11-AWS-TSe-finaal.pptx

# BSR en marktaandeel van land-based casino's in het VK is licht gedaald ondanks sterke groei van online casino's

## BSR en marktaandeel land-based casino in het VK licht gedaald



## Opkomst van online casino's komt bovenop land-based markt



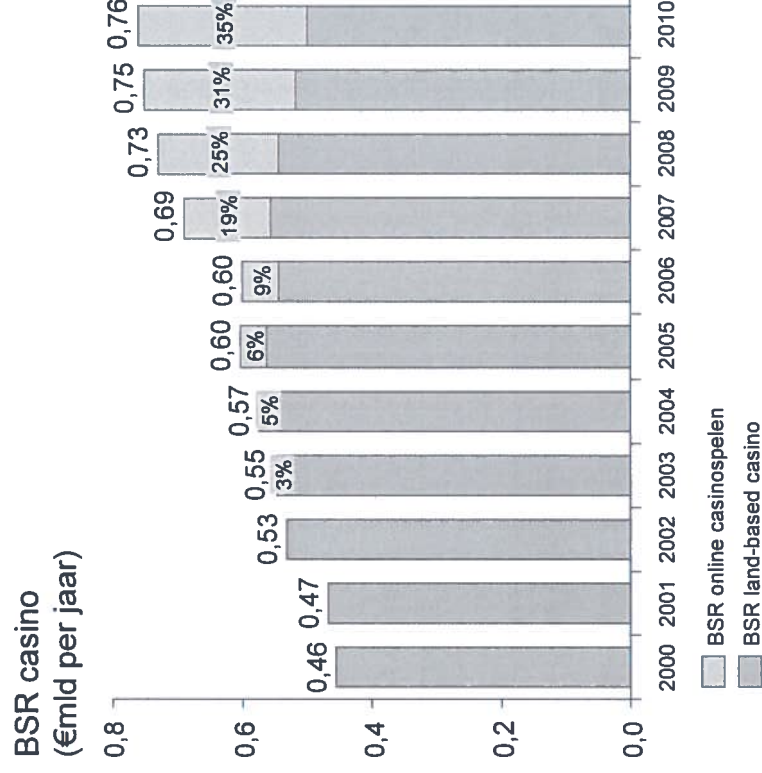
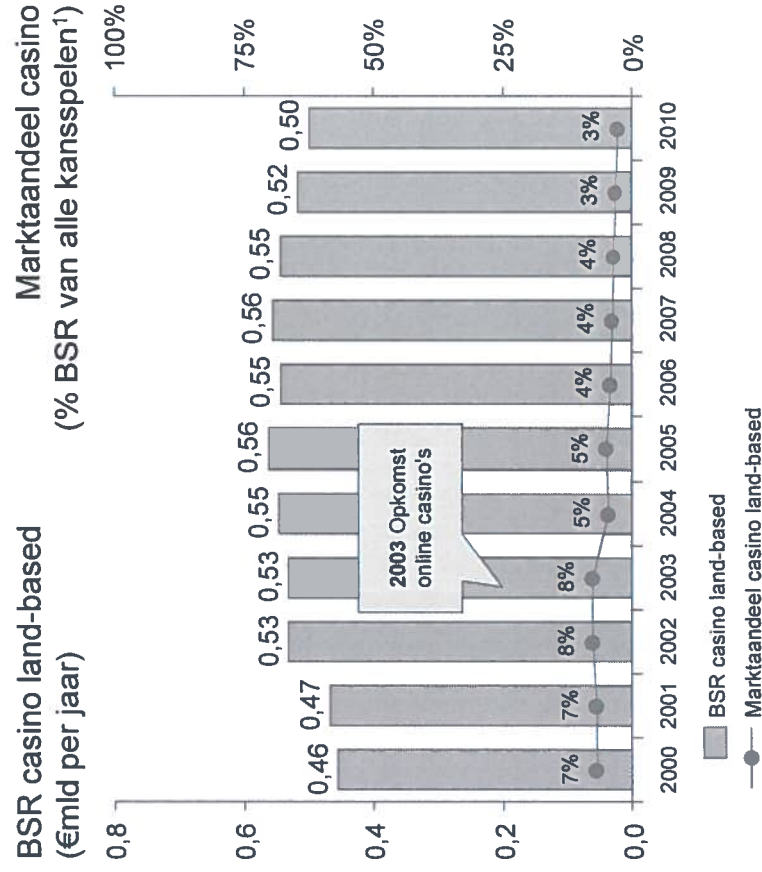
**Grote online markt casinospelen is kans voor land-based casino's om BSR te vergroten**

1. Zowel land-based als online kansspelen  
Bron: H2 Gambling Capital

# Marktaandeel land-based casino's in Italië gedaald met opkomst online casino's – totale markt casinospelen gegroeid

**Marktaandeel land-based casino in Italië gedaald sinds opkomst online casino's**

**Opkomst van online casino's gaat gelijk op met daling in land-based casino's**

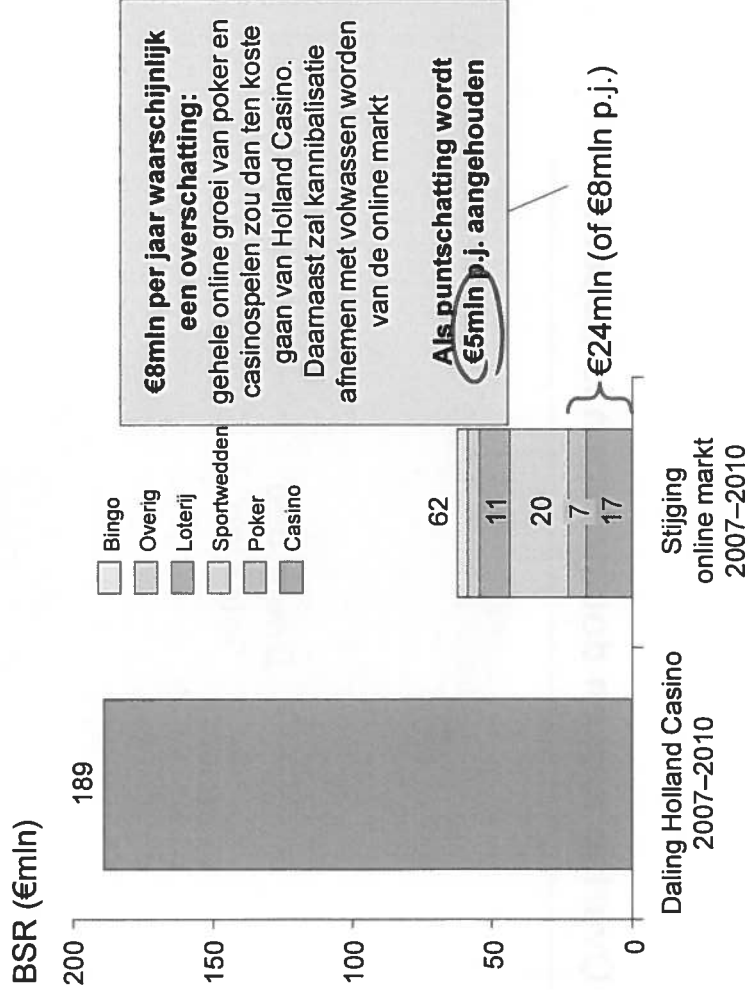


1. Zowel land-based als online kansspelen  
Bron: H2 Gambling Capital

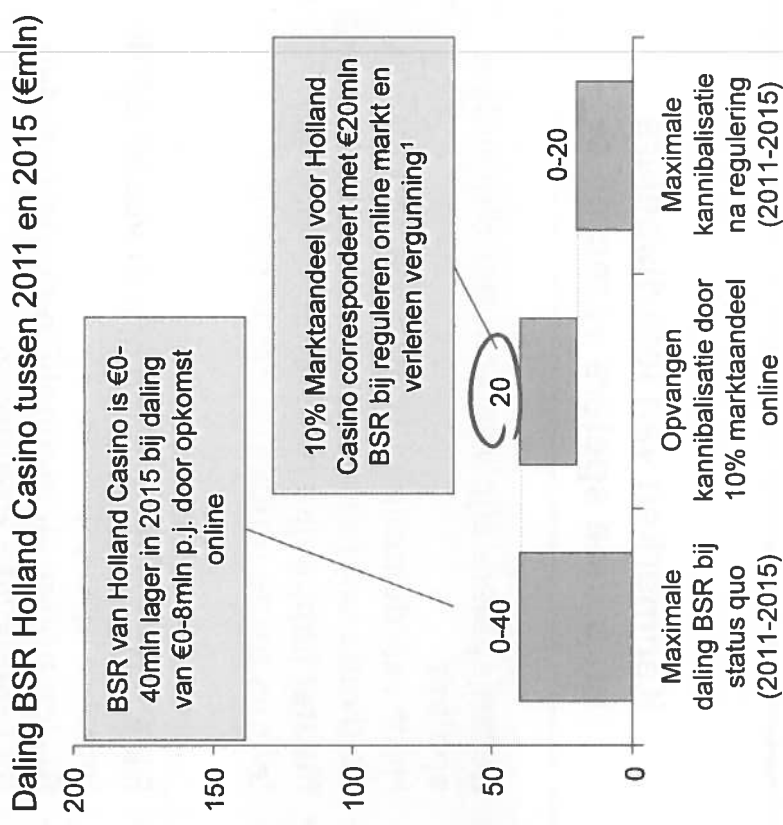


# Regulering online markt biedt kans voor Holland Casino om kannibalisatie te beperken t.o.v. status quo

**Daling Holland Casino slechts deels te verklaren door opkomst online poker en casinospelen: ~€5mln p.j. (range: €0-8mln p.j.)**



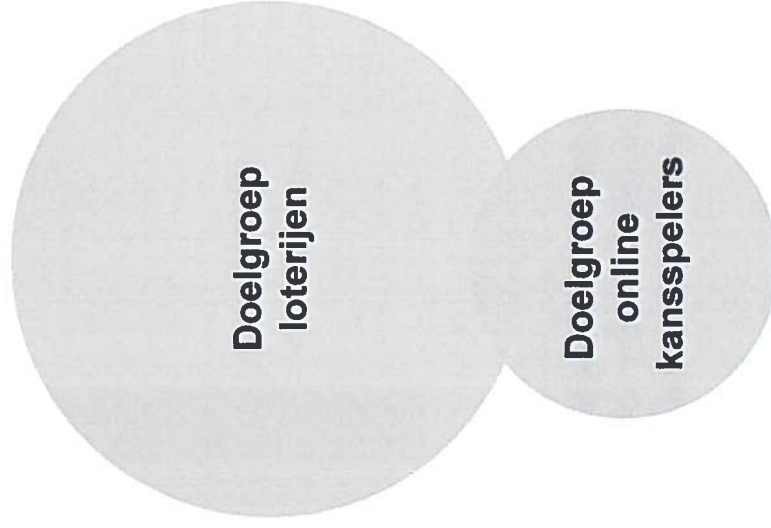
**Bij 10% marktaandeel online kan Holland Casino haar BSR met €20mln groeien t.o.v. status quo**



1. Aanname: 70% kanalisatie  
 Noot: BSR-cijfers komen niet overeen met bruto baten in Holland Casino jaarrapport door correctie voor andere activiteiten dan kansspelen (bv. horeca)  
 Bron: H2 Gambling Capital; Jaarverslag Holland Casino; BCG analyse  
 224560-04-OMK\_Endrapport-28Sept11-AMS-TSe-finaal.pptx

# Groot verschil in doelgroepen tussen online kansspelen en loterijen is indicatie dat risico op kannibalisatie beperkt is

## Overlap tussen doelgroepen is beperkt

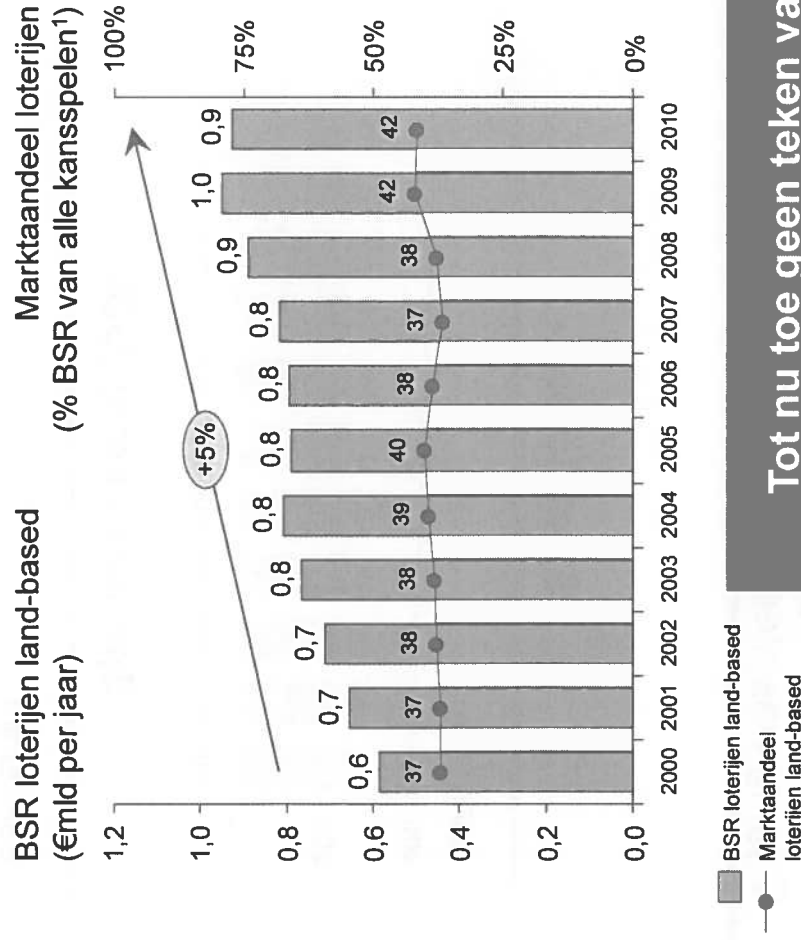


## Kenmerken van loterijspelers en online spelers verschillen

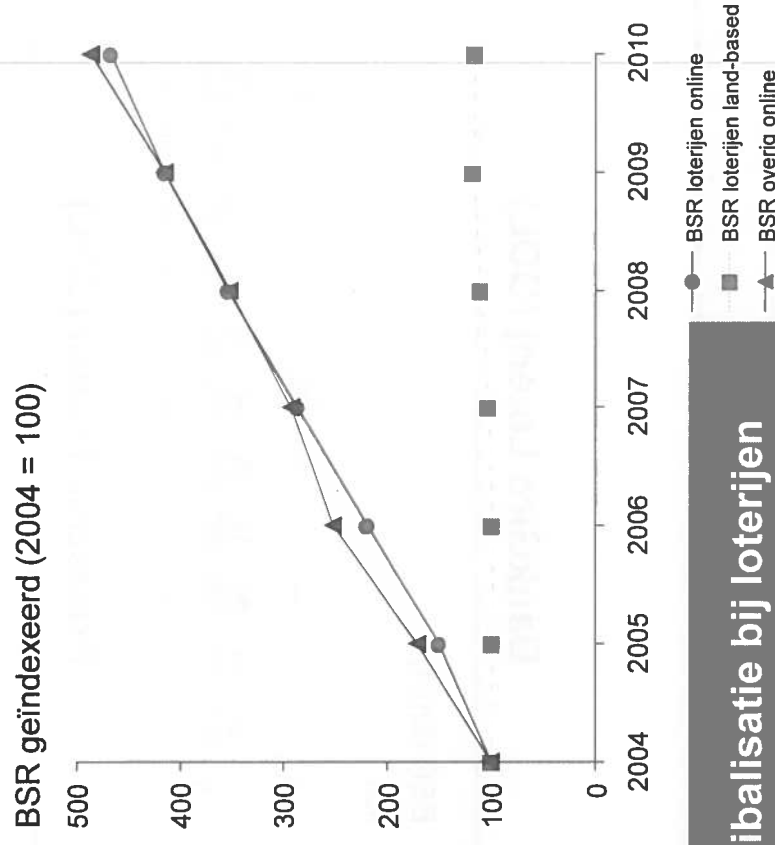
- Loterijspelers zijn veelal ouder dan online spelers
- Helft van de spelers is man, de helft vrouw
- Motivatie om te spelen is kans op grote prijs
- Maatschappelijke relevantie bij GDL is tevens grote motivatie om te spelen
- Risico op kannibalisatie speelt vooral bij de jongere loterijspelers
- Risico hoger bij mannelijke doelgroep dan bij vrouwelijke doelgroep
- Spelers van online kansspelen zijn vaak jonger dan loterijspelers
- 72% is man, 28% is vrouw
- Motivatie om te spelen is spelplezier en kans om (kleine) prijs te winnen

# Loterijen hebben BSR en marktaandeel zien stijgen en zijn bovendien online succesvol meegekomen met de markt

## BSR en marktaandeel loterijen gestegen



## Loterijen online sterk gegroeid, in lijn met online kansspelen algemeen



**Tot nu toe geen teken van kannibalisatie bij loterijen**

1. Zowel land-based als online kansspelen

Bron: H2 Gambling Capital, getoetst met andere bronnen (GBGC, Regioplan, Motivaction)

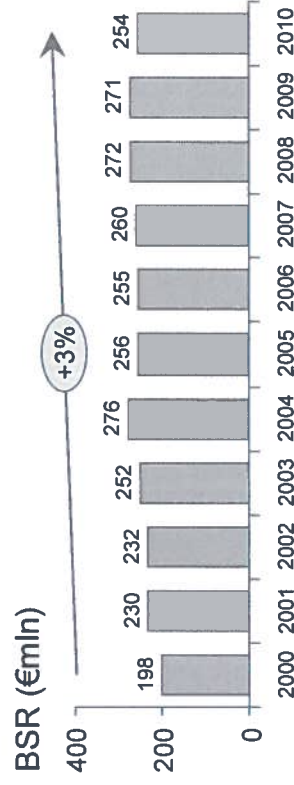
224560-04-OMK\_Eindrapport-28Sept11-AMS-TSe-finaal.pptx

THE BOSTON CONSULTING GROUP

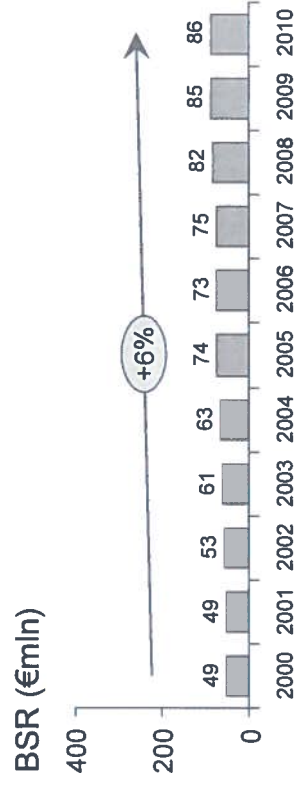
# Alle loterijen profiteerden van stijgende bruto spelresultaten

Stijging was sterker bij Goede Doelen Loterijen

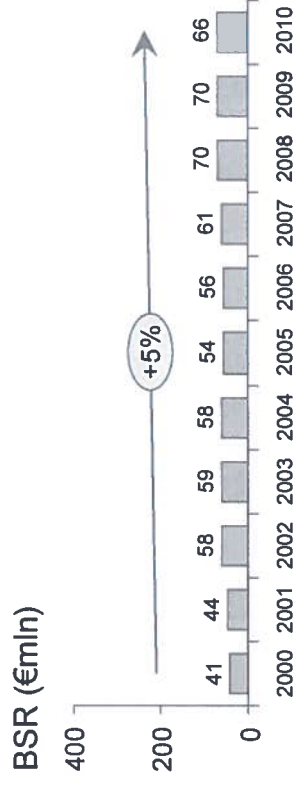
## Staatsloterij



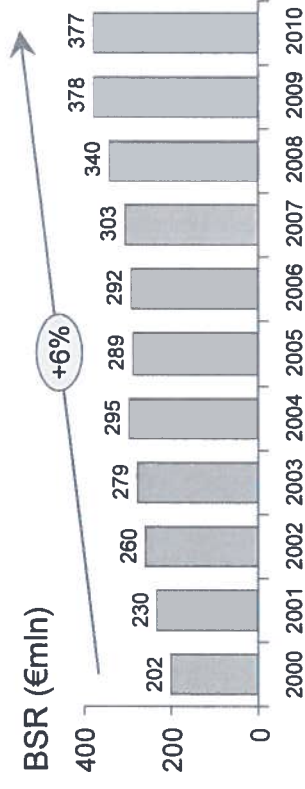
## Sponsor Loterij (GDL)



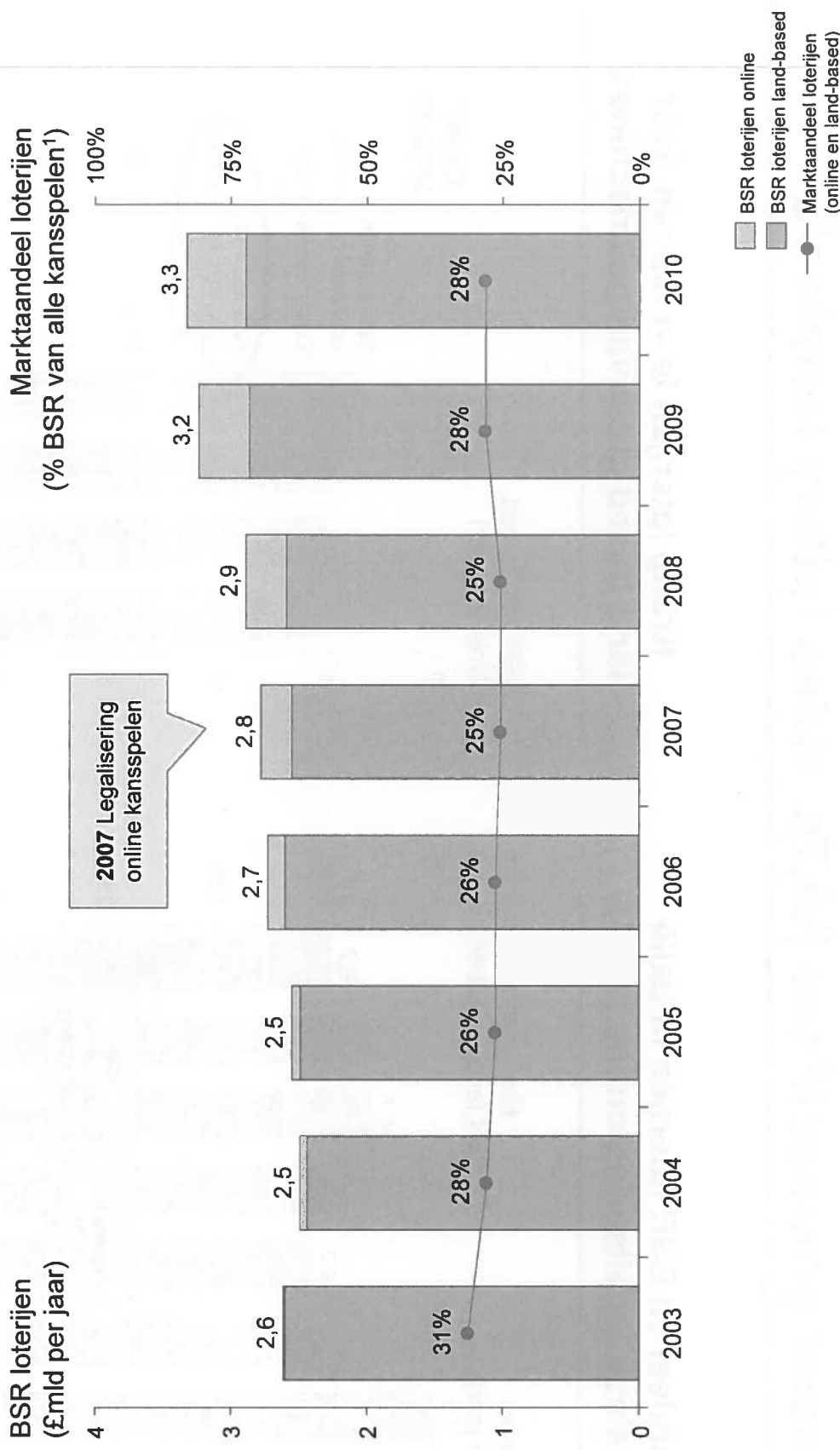
## BankGiro Loterij (GDL)



## Postcode Loterij (GDL)



# BSR van loterijen in het VK is gestegen en marktaandeel is op peil gebleven



1. Zowel land-based als online kansspelen

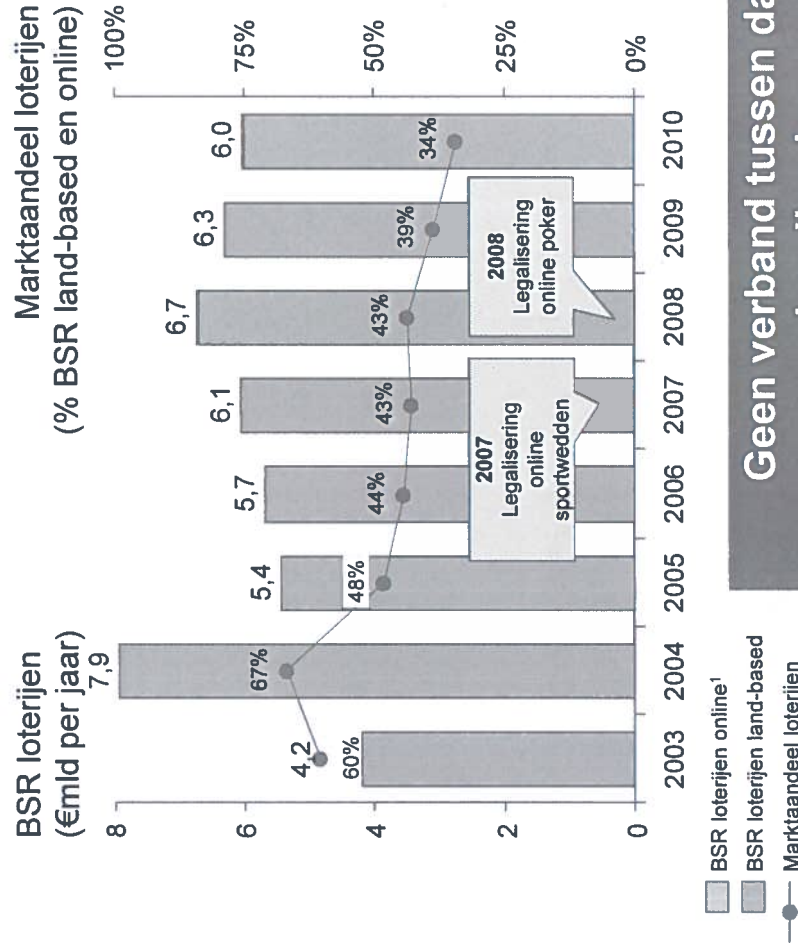
Bron: H2 Gambling Capital

224560-04-OMK\_Eindrapport-28Sept11-AMS-TSe-finaal.pptx

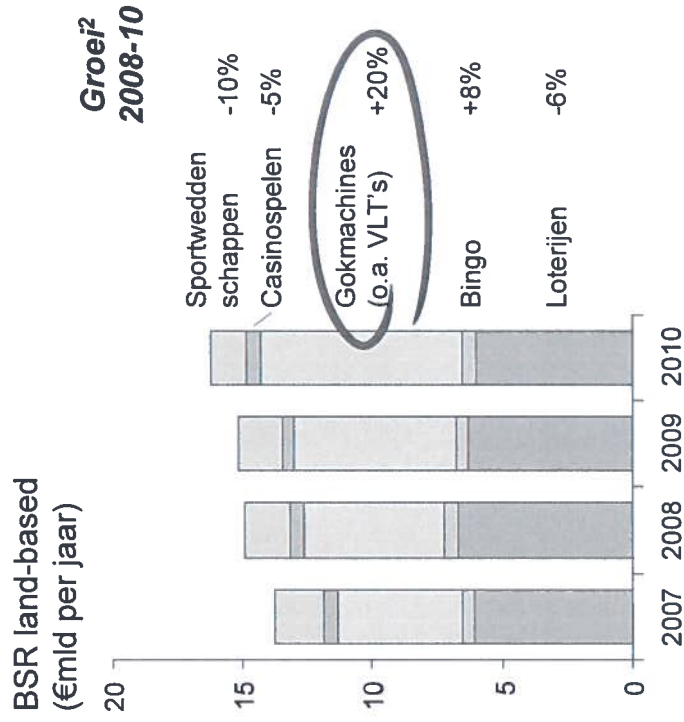


# BSR van loterijen in Italië is gedaald door sterke groei van land-based gokmachines (VLTs, video lottery terminals)

## Marktaandeel en BSR loterijen in Italië gedaald sinds legalisering online (2007)



## Krimp loterijen te verklaren door land-based groei van gokmachines



**Geen verband tussen dalende BSR van loterijen en legalisering van online kansspelen**

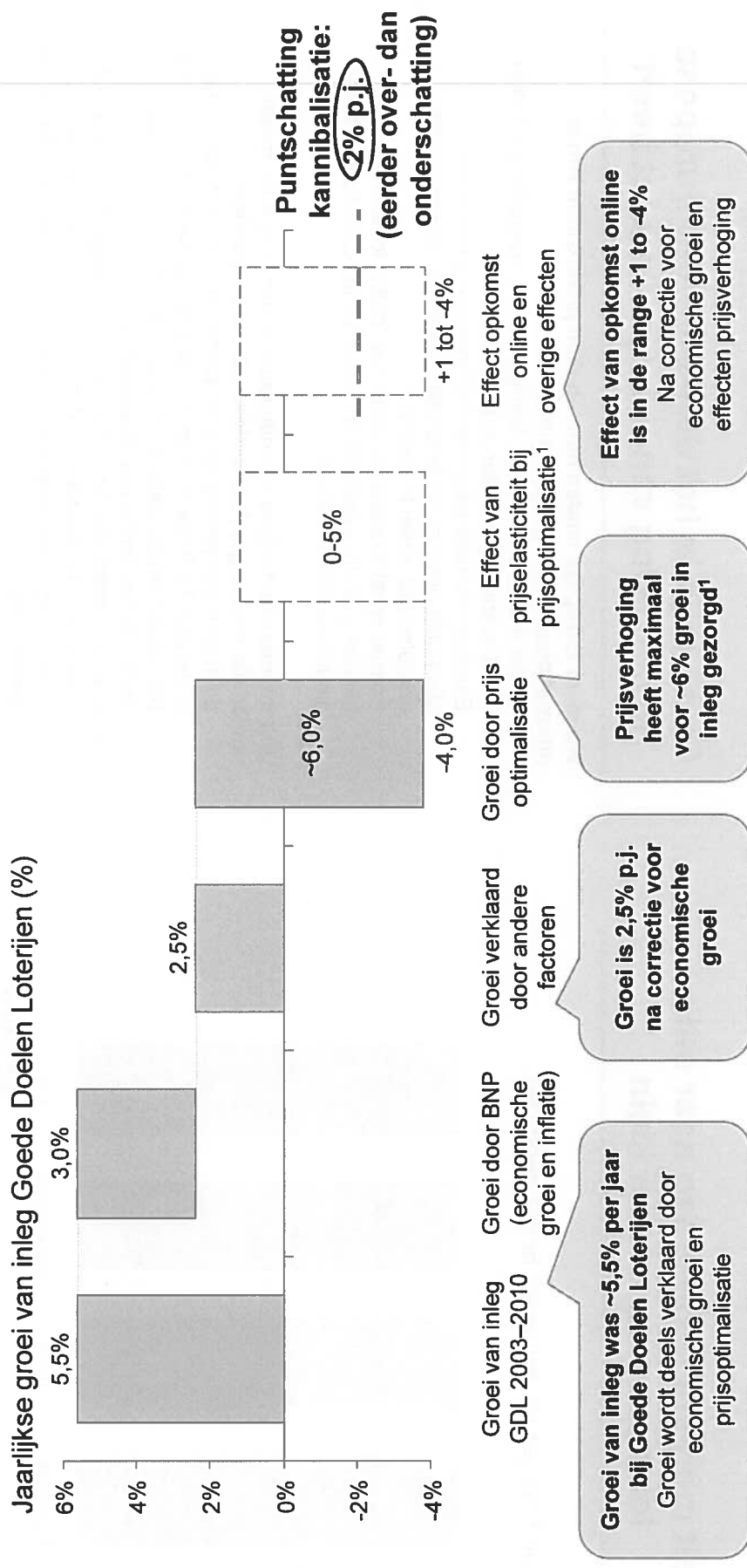
1. Onzichtbaar in grafiek want minder dan 0,5% van BSR loterijen 2. Gemiddeld jaarlijks groeipercentage

Bron: H2 Gambling Capital

224560-04-OMK\_Eindrapport-28Sept11-AMS-TSe-finaal.pptx

# Effect van opkomst online op Goede Doelen Loterijen ~2% p.j.

In werkelijkheid is effect van kannibalisatie volledig opgevangen door prijsoptimalisatie

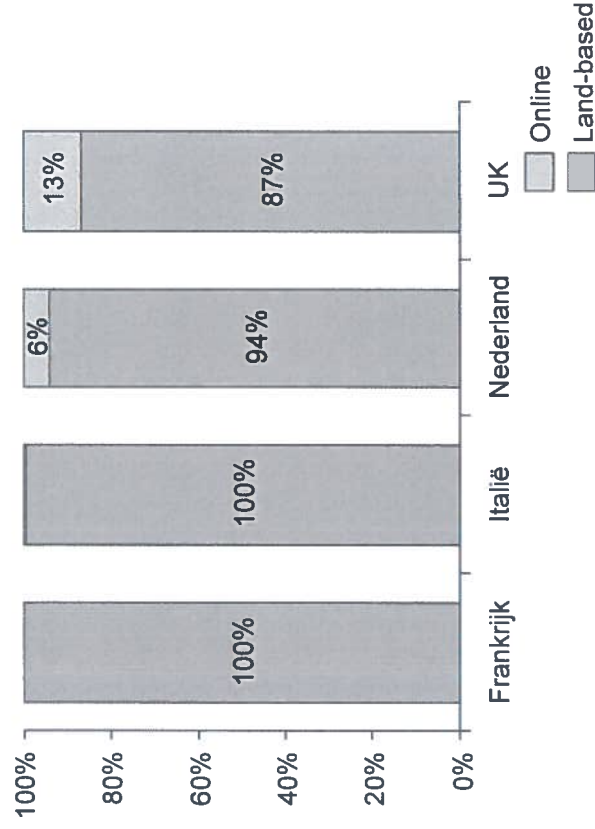


1. De impact van de prijsoptimalisatie is minder groot wanneer de consument prijselastisch is. In dit geval is het onderliggende effect van kannibalisatie kleiner. Bij een prijselasticiteit van -0.8 zou het volume-effect 5% zijn en is er sprake van een onderliggende groei van 1.2% (-3.8%+5%) in plaats van kannibalisatie  
 Noot: Vergelijking met Belgische loterijen laat zien dat de daling daar correspondeert met de Nederlandse (na correcties voor BNP en prijsoptimalisatie)  
 Bron: Jaarrapport Goede Doelen Loterijen 2010, EIU-landendata; BCG-analyse

# Lange termijn impact op loterijen afhankelijk van stelselwijziging in 2015

## Op dit moment is de vraag naar online loterijen nog relatief klein

BSR van loterijen uit online en land-based (%)



## Op termijn is het denkbaar dat Europese privatisering van loterijen impact heeft

Wanneer Europese landen hun loterijen privatiseren kan er internationale concurrentie ontstaan

- Onder andere in Frankrijk, Spanje, het VK, Hongarije en Turkije wordt overwogen loterijen te privatiseren
- Eventuele nieuwe aanbieders kunnen een aantrekkelijk alternatief zijn voor Nederlandse spelers, als zij een bepaald schaalniveau weten te bereiken
- Hoewel op dit moment de vraag naar online loterijen klein is, kunnen grote investeringen in prijzen en jackpots spelers tot het nieuwe aanbod verleiden

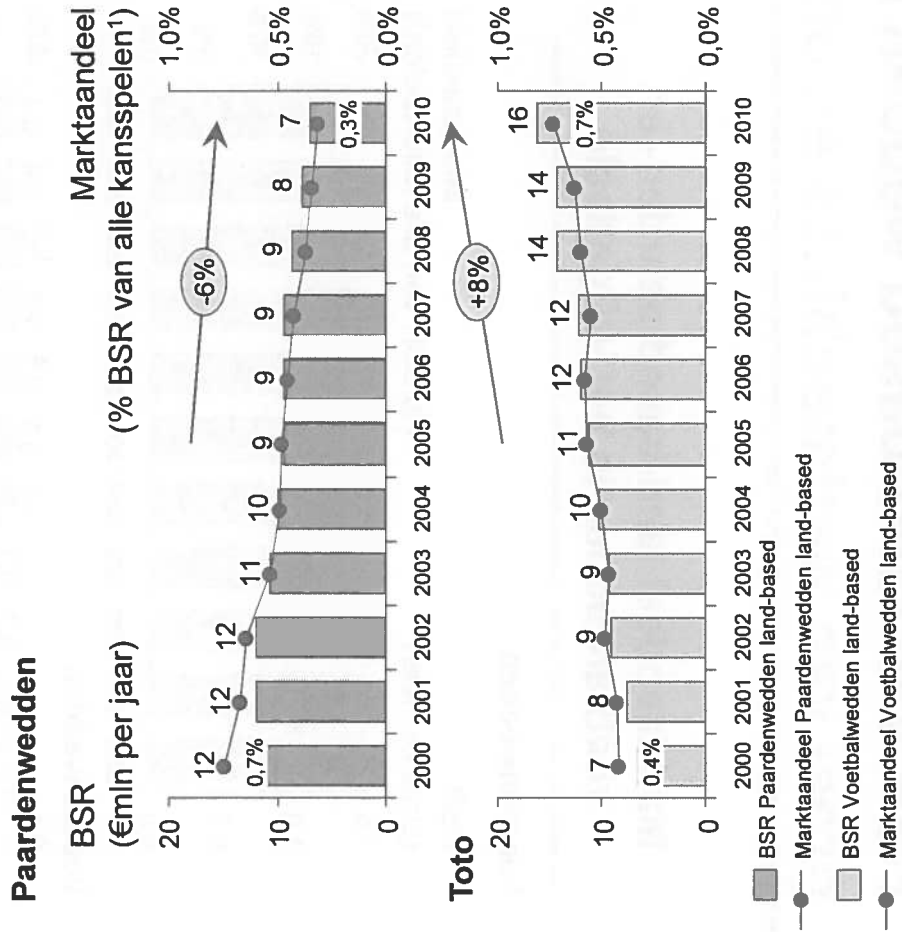
Buitenlandse toetreders vormen geen bedreiging voor goede doelen als een vergelijkbare afdracht wordt opgelegd

- Bij meer marktwerking zal inleg toenemen door innovatie maar grondslag (BSR) dalen door concurrentie op winkans. Impact en benodigde compensatie door verplichte afdracht voor goede doelen buiten scope van dit onderzoek
- Voor de Staatsloterij ligt het anders: bij dalende omzet neemt de waarde van de Staatsloterij af, echter de verwachte impact is beperkt gezien het belang van schaal en de sterke positie van de Staatsloterij

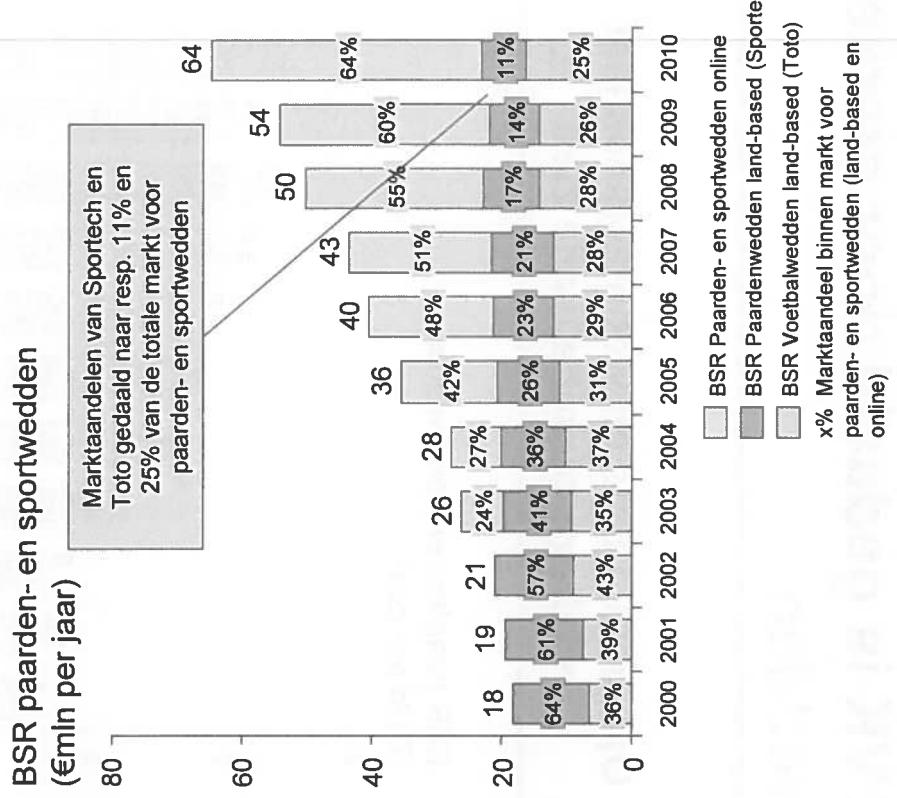
Stelsel voor loterijen wordt per 2015 herzien; Impact van stelselwijziging valt buiten de scope van dit onderzoek

# Marktaandeel van land-based paardenwedden in NL is gedaald door opkomst sportwedden

## Marktaandeel paardenwedden in NL gedaald, Toto is gestegen



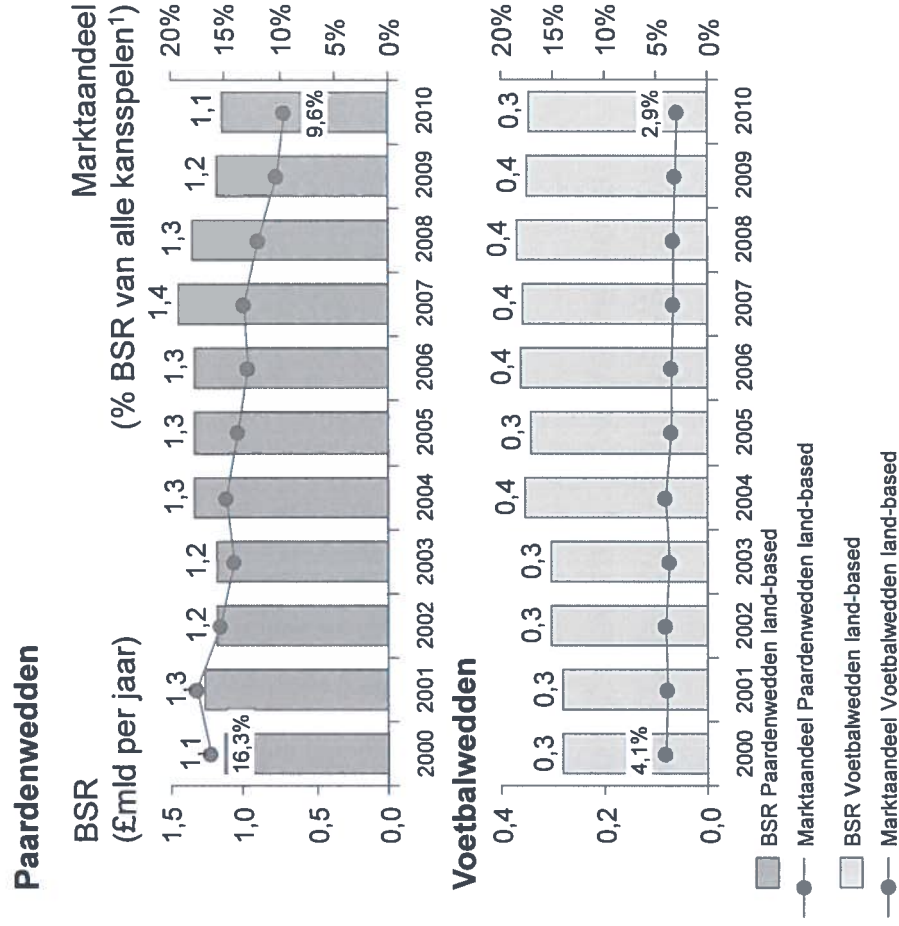
## Opkomst online laat relatieve kannibalisatie op land-based sportwedden zien



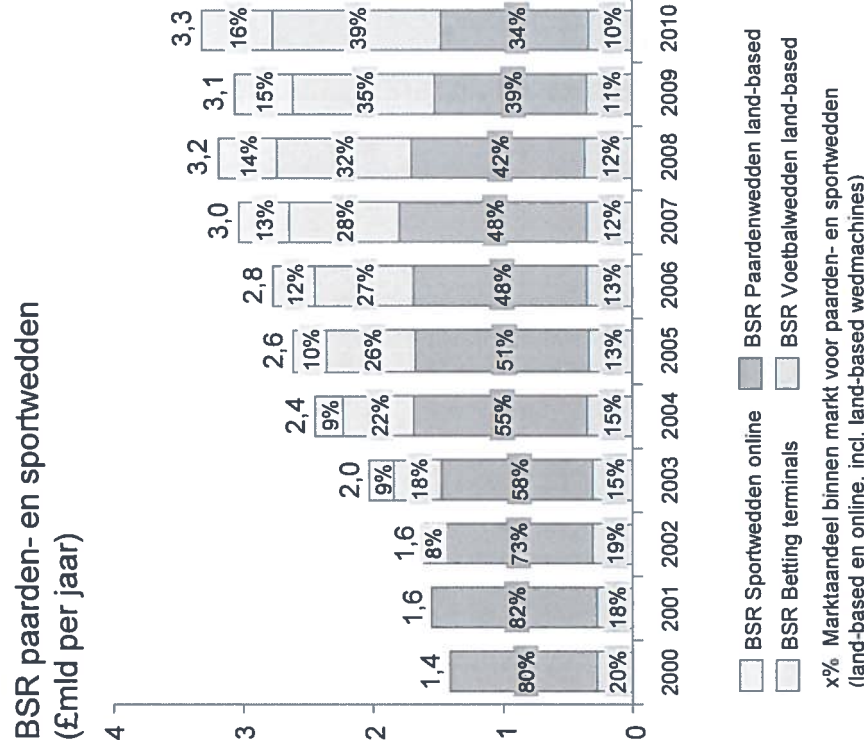
1. Zowel land-based als online kansspelen  
 Bron: H2 Gambling Capital, getoetst met andere bronnen (GBGC, Regioplan, Motivaction)

# BSR van land-based wedden in het VK is gedaald door sterke groei van wedmachines en online wedden

## Marktaandeel land-based paarden- en voetbalwedden in het VK gedaald



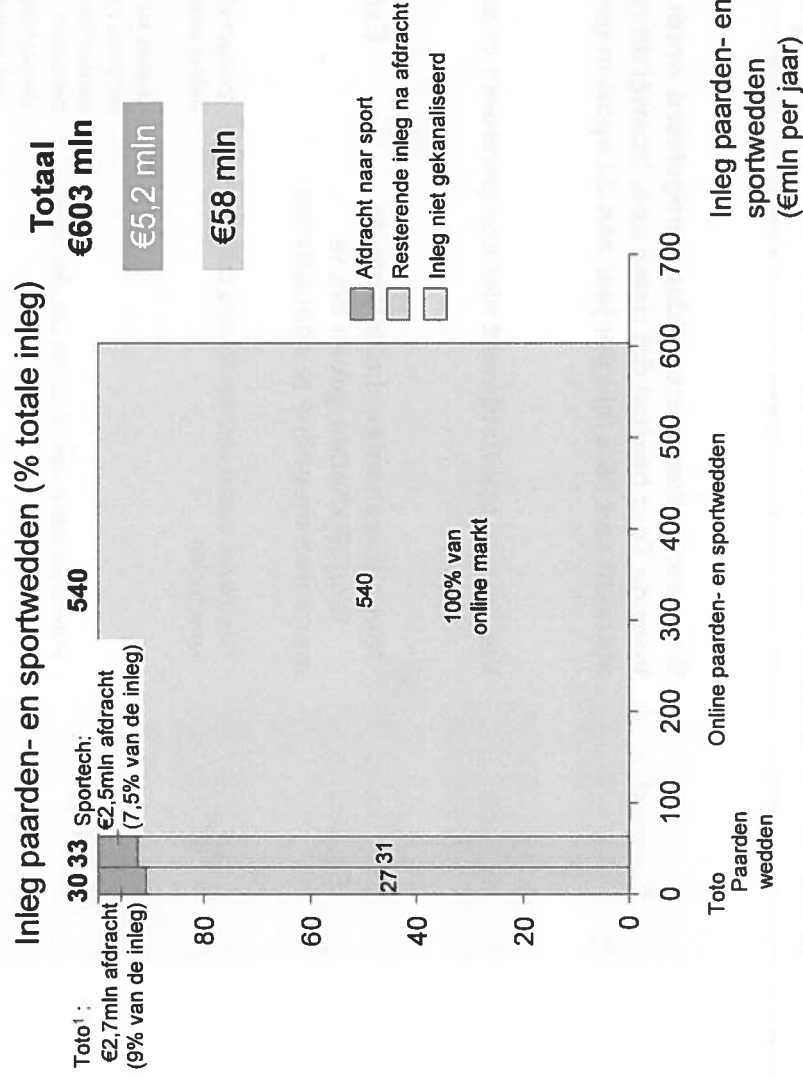
## Opkomst online en webmachines laat relatieve kannibalisatie zien





# Variant D: Risico van lagere afdracht te mitigeren door van nieuwe aanbieders afdracht aan sport/goede doelen te vragen

**Huidige afdracht naar sport uit paarden- en sportwedden is €5,2 mln per jaar**



**Twee oplossingen mogelijk om kannibalisatie te compenseren**

## 1. Verplichten van afdracht aan de sport voor aanbieders van paarden- en sportwedden

- Aanbieders hebben dan de keuze om hun winkans met 1,2% te verlagen of om 15% te besparen t.o.v. BSR

## 2. Verplichten afdracht aan de sport heffen voor alle aanbieders van online kansspelen

- Aanbieders kunnen winkans met 0,3% verlagen of 4% besparen op BSR

**Impact van afdracht bij 29% belasting: Door hogere kostendruk gereguleerde aanbieders daalt kanalisatie naar 65%<sup>2</sup>**

1. Toto als onderdeel van de Lotto. De hierboven beschreven afdracht is dus een (klein) deel van de totale afdracht van de Lotto  
 2. Additionele afdracht van 4% voor alle gereguleerde aanbieders, of 15% voor aanbieders paarden- en sportwedden, leidt tot daling van kanalisatie t.o.v. Scenario A (69%)  
 Bron: H2 Gambling Capital, getoetst met andere bronnen (GBGC, Regioplan, Motivaction); interview Toto; interview Sporttech  
 224560-04-OMK\_Eindrapport-28Sept11-AMS-TSe-finaal.pptx



# Drie mogelijkheden om het risico van dalende afdracht door Toto en paardenwedden te mitigeren

|                         |  |   |  |
|-------------------------|--|---|--|
| Context                 | <p>Wanneer online sportwedden gereguleerd wordt, is het risico van kannibalisatie op paardenwedden zeer groot. Voor de Toto bestaat dat risico ook, hoewel dit niet uit historische groeicijfers blijkt. Incl. Toto komt mogelijk de afdracht van €5,2 mln per jaar aan de sport in gevaar</p> |   |  |
| Keuze                   | <p>Verlies aan sportafdracht niet compenseren of extra heffing introduceren?</p>   |   |  |
| Opties                  | <p>1 Niet compenseren, Lotto/Toto de mogelijkheden geven om te innoveren en online te concurreren</p>  | <p>2 Extra heffing op online sportwedden</p>  | <p>3 Extra heffing op online kansspelen</p>  |
| +                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen extra lasten voor aanbieders online kansspelen</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sportactiviteiten worden niet bedreigd door dalende afdracht</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sportactiviteiten worden niet bedreigd door dalende afdracht</li> </ul>   |
| -                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Potentieel tekort van €5,2 mln per jaar voor sport</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lagere kanalisatie omdat aanbieders hun winkans met 1% moeten verlagen, tenzij aanbieders ervoor kiezen 15% kosten te besparen</li> <li>• Verplichting vraagt om duidelijke afspraken over bestemming van de heffing en creëert complexiteit voor relatief kleine opbrengst (in vergelijking tot belastingen)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lagere kanalisatie omdat aanbieders hun winkans met 0,3% moeten verlagen, tenzij aanbieders ervoor kiezen 4% kosten te besparen</li> <li>• Verplichting vraagt om duidelijke afspraken over bestemming van de heffing en creëert complexiteit voor relatief kleine opbrengst (in vergelijking tot belastingen)</li> </ul> |
| Mitigerende maatregelen | <ul style="list-style-type: none"> <li>• €5,2 mln van (additionele) belastingopbrengsten besteden aan sport</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toto in stand houden als goede doelenorganisatie<sup>1</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Risico: concurrentiepositie Toto op termijn onzeker vanwege lagere winkans<sup>2</sup></li> </ul> </li> <li>• Toto ruimte geven online te innoveren</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toto in stand houden als goede doelenorganisatie<sup>3</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Risico: concurrentiepositie Toto op termijn onzeker vanwege lagere winkans<sup>2</sup></li> </ul> </li> <li>• Toto ruimte geven online te innoveren</li> </ul>  |

## Variant D

1. Aanbieders online sportwedden moeten winkans dan met 0,6% verlagen of 8% besparen op BSR  
 2. Huidige winkans van Toto ligt op ~60% terwijl online concurrenten op ~91% zitten  
 3. Aanbieders online sportwedden moeten winkans dan met 0,2% verlagen of 2% besparen op BSR  
 Bron: BCG-analyse

# Opties voor het beperken van negatieve effecten kannibalisatie bij reguleren van de online kansspelmarkt

|                                |   |   |   |
|--------------------------------|---|---|---|
| <b>Context</b>                 | Regulering van online markt leidt mogelijk tot dalende winst Holland Casino en daling afdracht aan sport en goede doelen door Sportech. Risico op kannibalisatie van loterijen en Toto beperkt  |   |   |
| <b>Keuze</b>                   | Welke wijze van regulering van de online markt, vindt het optimum tussen afbreukrisico en realiseren van de beleidsdoelstellingen?  |   |   |
| <b>Opties</b>                  | <p>1</p> <p><b>Licentie+ model (België)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Effectieve handhaving van aanbieders met fysieke aanwezigheid in binnenland</li> </ul>   | <p>2</p> <p><b>Gefaseerde regulering. Aantal monopolies (tijdelijk) houden</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geïformeerde besluitvorming ten aanzien van verdere regulering, op basis van ervaringen met eerste speltype(n)</li> </ul>   | <p>3</p> <p><b>Regulering alle speltypen (met uitzondering van loterijen)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aantrekkelijk vestigingsklimaat voor online aanbieders leidt tot kanalisering</li> <li>• Regulering van het online aanbod leidt tot afname illegaliteit en bescherming consumenten en kwetsbare groepen</li> </ul> |
| <b>+</b>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lage kanalisatie wanneer land-based aanbieders niet innovatief/concurrerend genoeg zijn en handhaving ontoereikend is</li> <li>• Rechtsonzekerheid: EC heeft zich zeer kritisch uitgelaten over Belgische model en geëist dat België haar wetgeving aanpast. HvJ EG heeft bepaald dat vestigingseis bij verlenen van een vergunning zich verzet tegen vrijheid van vestiging<sup>1</sup></li> <li>• Risico dat private vergunninghouders worden overgenomen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleidsdoelstellingen worden later gerealiseerd, omdat kanalisering beperkt blijft tot gereuleerde speltype</li> <li>• Kannibalisatie van Holland Casino en Sportech blijven bestaan wanneer handhaving van het illegale aanbod (zonder regulering) niet toereikend is</li> <li>• Incompleet aanbod (of onzekerheid over wanneer welke speltypen worden gereuleerd) maakt vergunning minder aantrekkelijk en kan kanalisatie beperken (ervaring Italië)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risico op kannibalisatie blijft bestaan, maar dan door gereuleerde aanbieders</li> <li>• Eventueel risico op aantasting integriteit van de sport ('match fixing') bij live betting en wedden via betting exchanges</li> </ul>  |
| <b>-</b>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exploitanten van speelautomaten niet meenemen in Licentie+ model</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zeer strikte handhaving van illegaal aanbod overige speltypen</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Online vergunning verlenen aan Holland Casino</li> <li>• Lotto/Toto toestaan te innoveren en/of afdrachtverplichting opleggen aan gereuleerde online aanbieders</li> <li>• Flexibiliteit houden om eisen te stellen aan live betting en betting exchanges</li> </ul>                                 |
| <b>Mitigerende maatregelen</b> |   |   |   |

1. Advocaat-Generaal Bot heeft inzake Dickinger & Omer in zijn opinie meer ruimte heeft geboden voor lokale vestigingseisen. Uitspraak HvJEG verwacht op 15-09-2011.

# Agenda

---

## Samenvatting

1. Nederlandse markt voor online kansspelen
2. Internationale vergelijking
3. Drie basisscenario's voor reguleren Nederlandse markt
4. Kannibalisatie van land-based aanbod, mitigerende maatregelen
5. Handhaving en toezicht
6. Uitgifte van licenties

## Bijlage

# Landen leren van elkaar bij het balanceren tussen strikte en realistische technische en operationele voorwaarden

**Zowel toezichthouders als aanbieders convergeren in welke technische en operationele maatregelen gezien worden als effectief en realistisch**

- Italië heeft haar relatief succesvolle model door trial-and-error opgebouwd, waarbij Alderney als startpunt werd genomen. Andere landen zoals Denemarken en Spanje hebben op hun beurt Italië als startpunt genomen
- Voorbeelden van verslavingspreventie en bescherming jeugd: Centraal register voor het volgen van problematische spelers, strikte leeftijdscontrole bij registratie en het mogelijk maken (of verplicht stellen) van persoonlijke verlieslimieten
- Vb. voor creëren van veilige omgeving voor spelers: certificering van software<sup>1</sup>, bescherming van tegoeden spelers<sup>2</sup>, toegang tot transactie- en speldata voor verifiëren spelverloop en winkansen

**Aantal technische zaken dient hiervoor zo spoedig mogelijk in gereedheid gebracht te worden**

- Informatieportaal: publiceren van informatie voor stakeholders (m.b.t. technische eisen, licenties, etc.)
- Vault/Safe: ontwikkelen van IT-oplossing voor volgen van (tamper proof kopie van) transactie- en speldata<sup>3</sup>
- Beschermingsregister: centraal register voor het volgen en evt. blokkeren van problematische spelers

**Gegeven beperkte Nederlandse markt, is het verstandig om aan te sluiten bij eisen uit het buitenland**

- Technische eisen zijn kostbaar voor aanbieders. Maatwerk-eisen zoals fysieke aanwezigheid van servers in Nederland en het mogelijk maken van toezicht in real-time verhogen IT kosten met ten minste 10%. Hierdoor daalt de kanalisatie in Variant E naar 55%<sup>4</sup>

1. Voor het borgen van eerlijk verloop van het spel en de trekkingen, borging van de privacy, veiligheid tegen inbraak

2. D.m.v. trust accounts, bankgaranties

3. "Vault" is de naam voor het realtime-systeem in Italië, de "safe" is de Deense IT-oplossing voor het toezien op transactie- en speldata

4. Bij Variant E wordt rekening gehouden met 29% belasting, afdracht aan sport en goede doelen door online aanbieders sportwedden en 10%-punt additionele IT-kosten

# Buitenlandse ervaringen in maatregelen ter bescherming consument en tegengaan fraude

## Verslavingspreventie en bescherming jeugd

- Centraal blokkeringregister voor spelers met risico op verslaving
- Leeftijdscntrole bij registratie, waarschuwing "geen uitbetaling aan minderjarigen"
- Persoonlijke verlieslimieten, blokkeren van jezelf of anderen, aanbieden van ondersteuning



## Veiligstellen storting spelers door geld spelers in "trust accounts" onder te brengen

## Technische eisen

- Certificering van software, IT-veiligheid en betalingssystemen o.b.v. richtlijnen industrie
- Gedetailleerde documentatie van alle wijzigingen en updates
- Lokale kopie van transactiegegevens in datasafes—toezichthouder heeft toegang



## Aanvraag en licentie

- Transparante communicatie van aanvraagproces in Nederlands en Engels
- Key account manager is centrale contactpersoon en controleert documenten
- Multi-step licentieprocessen met aandacht voor achtergrond, technologie en operationele processen



## Toezicht

- Strikt, regelmatig toezicht met weinig interpretatieruimte



## Uitbesteding technische inspectie

- Uitbesteden van onderzoek aan experts (technische certificatie, auditing, etc.)



# Instrumenten voor handhaving

|   |   |  |  |
|---|---|--|--|
| <b>Context</b>                          | Optreden tegen illegale aanbieders (handhaving) is een noodzakelijke voorwaarde voor hoge kanalisatie. Er zijn verschillende instrumenten beschikbaar   |  |  |
| <b>Keuze</b>                            | Welke instrumenten inzetten tegen illegale aanbieders van online kansspelen?  |  |  |
| <b>Opties (sluiten elkaar niet uit)</b> | <b>1</b> Blokkeren reclame en marketing   | <b>2</b> Blokkeren betalingsverkeer  | <b>3</b> Blokkeren internetverkeer   |
| <b>+</b>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Blokkeren van reclame illegale aanbieders geeft gereguleerde aanbieders concurrentievoordeel</li> <li>Reclameverbod voor illegale aanbieders is uitvoerbaar</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Additionele drempel</li> <li>Recent succesvol toegepast in VS<sup>1</sup></li> <li>Grootste groep consumenten bij beperkt aantal banken en payment service providers</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Additionele drempel</li> <li>Relatief goed uitvoerbaar vanwege beperkt aantal grote Internet Service Providers</li> </ul>   |
| <b>—</b>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Blokkeren van affiliate marketing is zeer lastig omdat deze netwerken zeer fluïde zijn</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Het constant up to date houden van de 'black list' is zeer complex</li> <li>Groot aantal tussenpersonen in betalingsverkeer</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Het constant up to date houden van de 'black list' is complex (bij AAMS is het circa 1 FTE)</li> <li>Blokkeren van internet ligt zeer gevoelig. Nederland kent een zeer open internetklimaat</li> </ul> |
| <b>Mitigerende maatregelen</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Uitvoerbaarheid van blokkeren van affiliate marketing onderzoeken</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Toezichthouder dient banken en PSPs te ondersteunen in uitvoering door up-to-date houden van 'black list'</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Delen van 'black list' tussen landen</li> <li>Tonen van waarschuwingspagina i.p.v. blokkeren (zoals bij Pro Ana<sup>2</sup>)</li> </ul>   |

1. Op 15 april 2011 werden Pokerstars, FullTiltPoker, Absolute Poker en Ultimate Bet aangeklaagd wegens het witwassen van geld, bankfraude en het aanbieden van illegale kansspelen. Het blokkeren van betalingsverkeer was in de VS al geruime tijd wettelijk geregeld maar werd pas op 15 april op grote schaal gehandhaafd.

2. Websites waarbij meisjes met anorexia elkaar tips geven werden niet geblokkeerd. In plaats daarvan er werd een waarschuwingsscherm getoond. Deze actie werd als succesvol beschouwd



# Instrumenten voor volgen van transactie- en speldata

Italiaanse en Deense varianten, zgn. "vault" en "safe"

|                                |   |   |   |
|--------------------------------|---|---|---|
| <b>Context</b>                 | Volgen van transactie en speldata is een effectief instrument voor identificatie, begeleiding en ontmoediging van probleemspelers <sup>1</sup> . Het biedt tevens inzicht in transactiegeschiedenis bij klachten                                |   |   |
| <b>Keuze</b>                   | Dient de informatie realtime gevolgd te worden? Waar is de informatie beschikbaar voor de kansspelautoriteit?   |   |   |
| <b>Opties</b>                  | <b>1</b> Alle data loopt via server van KSA ("vault")   | <b>2</b> KSA heeft toegang tot speciale server met kopie data ("safe")  | <b>3</b> Back-up van data lokaal of in (EU) land met samenwerking   |
| <b>+</b>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realtime validatie van alle transacties</li> <li>• Geen mogelijkheid om data te vervalsen</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Data kan overal ter wereld opgeslagen worden</li> <li>• Kostenefficiënte oplossing voor zowel toezichthouder als aanbieders</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenefficiënte oplossing voor zowel toezichthouder als aanbieders</li> </ul>   |
| <b>—</b>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verstoring van spelaanbod bij problemen met server</li> <li>• Zeer omvangrijk IT-project voor toezichthouder</li> <li>• Vergt significante IT-investeringen voor aanbieders (+10% over BSR)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen fysiek toezicht op data</li> <li>• Risico dat data vervalst wordt</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan tot additionele investeringen leiden voor nieuwe vergunninghouder</li> </ul> |
| <b>Mitigerende maatregelen</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Systeem kan 'tamper proof' gemaakt worden zoals in Dnk.</li> <li>• Derde partij (testlab) kan controles uitvoeren voor toezichthouder</li> </ul>   |   |   |

## Variant E

1. Voorbeeld hiervan is "Playscan" in Zweden

# Voor- en nadelen van andere relevante aandachtspunten m.b.t. toezicht en handhaving

|   | Voordelen   | Nadelen/risico's   | Mitigerende maatregelen  |
|---|---|--|--|
| <b>Open loop</b><br>(internationaal poolen van spelers bij bijv. poker) | Noodzakelijk voor aantrekkelijk speelklimaat klein land en hoge kanalisatie<br>Stelt nieuwe toetreders in staat snel een aantrekkelijke propositie te bieden  | Toestaan van open loop geeft bestaande online aanbieders een voorsprong!<br>Risico bestaat dat Nederlandse spelers tegen (bijvoorbeeld) minderjarige spelers in het .com-domein spelen   | Eisen opleggen welke aanbieders kunnen meedoen in 'open loop' omgeving.<br>Alternatief: liquiditeit creëren via samenwerking met grote gereguleerde landen |
| <b>Spelersbonussen</b>  | Effectief marketinginstrument   | Werkt sterk drempelverlagend voor spelers  | Aanbieders moeten bonus voorleggen aan KSA in België. In Denemarken worden strikte voorwaarden gesteld aan het aanbieden van bonussen <sup>2</sup>         |
| <b>Centraal blokkeringsregister</b>                                     | Effectief instrument tegen verslaving. Italië kent een centraal blokkeringsregister om risicospelers (vrijwillig) uit te sluiten. België en Denemarken overwegen een dergelijk systeem  | Zwaar IT project. Gevoeligheden rondom privacy wanneer informatie centraal wordt vastgelegd  | Leren van ervaringen andere landen in zowel ontwerp en bouw als inschatten en mitigeren privacyrisico's  |
| <b>Samenwerking andere jurisdicties</b>                                 | Samenwerking met andere KSA's <sup>3</sup> verruimt de mogelijkheden van internationaal toezicht: ongereguleerde aanbieders met licentie in andere jurisdictie kunnen worden aange-sproken op illegaal aanbod in Nederland. Servers kunnen worden geïnspeteerd.<br>Het vereenvoudigt tevens het applicatieproces omdat kennis over aanbieders en uitkomsten van audits gedeeld kunnen worden. | Bepaalde jurisdicties zullen tegenprestatie verwachten: bijv. dat Nederland toelaat dat servers op grondgebied van jurisdictie blijven, of dat vergunninghouders van andere jurisdicties toegang hebben tot Nederlandse markt (waarbij belasting en afdrachten m.b.t. spelomzet Nederlandse spelers voor Nederlandse zijn) | Voor- en nadelen van samenwerking met specifieke jurisdicties verder verkennen   |

1. Bestaande aanbieders hebben marktaandeel weten op te bouwen voorafgaand aan de regulering. Als zij hun internationale liquiditeit mogen houden, geeft het gevestigde spelers een voorsprong t.o.v. nieuwe toetreders 2. Bonussen mogen niet gericht worden op specifieke individuen. Aanbieders moeten duidelijk aan spelers presenteren wat de voorwaarden voor uitkering van de bonus zijn. Deelnemers moeten de mogelijkheid hebben om in 60 dagen aan de voorwaarden van de bonus te kunnen voldoen. 3. Bijv. met KSA's in Italië, Denemarken, etc. maar ook Alderney, Isle of Man, etc.

# Agenda

---

## Samenvatting

1. Nederlandse markt voor online kansspelen
2. Internationale vergelijking
3. Drie basisscenario's voor reguleren Nederlandse markt
4. Kannibalisatie van land-based aanbod, mitigerende maatregelen
5. Handhaving en toezicht
6. Uitgifte van licenties

## Bijlage

# Bij 29% belasting worden 20-35 aanbieders verwacht

Beperken van aantal licenties is niet noodzakelijk voor realiseren van beleidsdoelstellingen

**Bij 20% belasting en een aantrekkelijk ondernemingsklimaat zullen 35-55 partijen de markt betreden: 15-25 grote en 20-30 kleine tot middelgrote aanbieders**

- De interesse zal bestaan uit: huidige land-based aanbieders (5), grote online aanbieders (5-10), media- en telecombedrijven (5-10, al dan niet in partnership met grote aanbieders), en kleine en middelgrote aanbieders (20-30)

**Bij 29% belasting zullen kleine aanbieders met moeite kunnen concurreren. Aantal aanbieders in dit scenario: 20-35. Bij strikte technische en operationele voorwaarden zal dit aantal verder dalen**

- Grote aanbieders kunnen ervoor kiezen om ofwel marketinguitgaven te besparen of de winkans te verlagen, afhankelijk van wat het meest gunstige is voor hun concurrentiepositie. Aantal: 15-25
- Kleine aanbieders zijn genoodzaakt de winkans te verlagen en daarmee volume te verliezen. Het aantal geïnteresseerde kleine aanbieders zal beperkt zijn en wordt geschat op 5-10

**Beperken van het aantal licenties is niet noodzakelijk voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen**

- De Europeesrechtelijke haalbaarheid van beperken van het aantal licenties is onzeker, tenzij daar een goede onderbouwing voor is. Zo is er geen sprake van natuurlijke schaarste en kan effectief toezicht op en handhaving van online aanbod tevens gerealiseerd worden door stellen van licentievoorwaarden
- Eventuele eenmalige opbrengsten van een veiling zijn beperkt. In Italië zijn de eenmalige kosten voor een licentie relatief hoog (~2,5% van BSR) vanwege de marktomvang. Dit correspondeert met €2,5mln in 2010 en €5mln in 2015<sup>1</sup>. Wanneer kosten te hoog worden voor aanbieders zal dit ten koste gaan van de winkans en een negatief effect op kanalisatie hebben

1. Bij 70% kanalisatie: 2,5% \* €280mln \* 70% = €5mln  
224560-04-OMIK\_Eindrapport-28Sept11-AMS-TSe-finaal.pptx

# Licentiekosten van 1-2% over BSR zijn voldoende om KSA te financieren en hebben beperkte impact op kanalisatie

## Licentiekosten van 1-2% BSR zijn realistisch en voldoende om KSA te financieren

- Jaarlijkse licentiekosten van 1-2% zullen €1-2mln in 2010 en €2-4 mln in 2015 opbrengen<sup>1</sup>
- 1-2% Van BSR staat in relatie tot de kosten van de kansspelautoriteit, uitgaande van een doelbezetting van 20 FTE (zoals gepland in Denemarken) en 40% niet-persoonsgebonden kosten zoals IT, etc.<sup>2</sup>
- Impact van 1-2% licentiekosten over BSR op aanbieders en kanalisatie is beperkt

## Extra maatregel om €10mln aan additionele opbrengsten uit licenties of bestemmingsheffing te halen wordt afgeraden

- In Italië zijn de eenmalige kosten voor een licentie ~2,5% van BSR. Dit correspondeert met ~ €5mln in 2015<sup>1</sup>
- €10mln additionele baten voor de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie kunnen gerealiseerd worden met een bestemmingsheffing voor bijvoorbeeld (forensische) verslavingszorg en slachtofferhulp van ~5% over BSR van gereguleerde online aanbieders. Een dergelijke bestemmingsheffing zal een negatief effect hebben op kanalisatie van circa 5%
- Een vergunningstelsel dat voorziet in afgifte van een beperkt aantal vergunningen is Europeesrechtelijk gezien moeilijk te rechtvaardigen. Er is immers geen sprake van natuurlijke schaarste en een beperking tot een bepaald aantal vergunningen stuit gauw af op de geschiktheids- en proportionaliteitstoets<sup>3</sup>

1. Bij 70% kanalisatie (voorbeelden:  $1\% \cdot €155\text{mln} \cdot 70\% = €1\text{mln}$ ;  $2,5\% \cdot €280\text{mln} \cdot 70\% = €5\text{mln}$ )

2. Schattingen. Begroting van de kansspelautoriteit is niet in scope van dit onderzoek

3. Waarom is een aantal van 10 vergunningen, vanuit te beschermen belangen gezien, beter dan 20 vergunningen? Zie ook uitspraak Raad van State van 18 juli 2007 in zaak Schindler

# Aandachtsgebieden voor ontwerp licentiestelsel: Voorwaarden, regulering per speltype, aantal en allocatie

---

- 1 **Licentievoorwaarden, onder te verdelen in vier hoofddimensies**
  - Voorwaarden aan betrouwbaarheid en financiële positie van aanbieder, technische middelen voor toezicht en bescherming van consumenten
- 2 **Eén algemene licentie voor online en/of aparte regulering per speltype**
  - In vrijwel alle gereguleerde markten worden per speltype aparte voorwaarden gesteld aan aanbieders
  - Italië en Frankrijk kozen voor gefaseerde regulering (per speltype). Denemarken plant om voor beperkt aantal speltypen een monopolie of beperkt aantal licenties te hanteren
- 3 **Monopolie, gelimiteerd aantal licenties of vrije markt**
  - Afhankelijk van de beleidsdoelstellingen en beoogde bescherming van publieke belangen kan gekozen worden voor het selectief openen van deelmarkten, zoals bijv. in Denemarken
- 4 **Splitsen van licenties tussen leverancier (IT service provider) en aanbieder maakt het mogelijk om verificatie te vereenvoudigen en te verdiepen**
  - Vereenvoudigen: Er is een select aantal leveranciers van platformen dat alle aanbieders in de markt bedient. Leveranciers onderwerpen aan specifieke tests kan het proces voor aanbieders verlichten
  - Verdiepen: Directe verificatie van de leverancier creëert transparantie en stelt de KSA of testlab in staat dieper te testen
  - Model wordt in Alderney met succes toegepast en wordt geadviseerd door experts van onafhankelijk testlab



# Aandachtsgebieden bij bepaling van licentievoorwaarden (ad<sup>1</sup>)

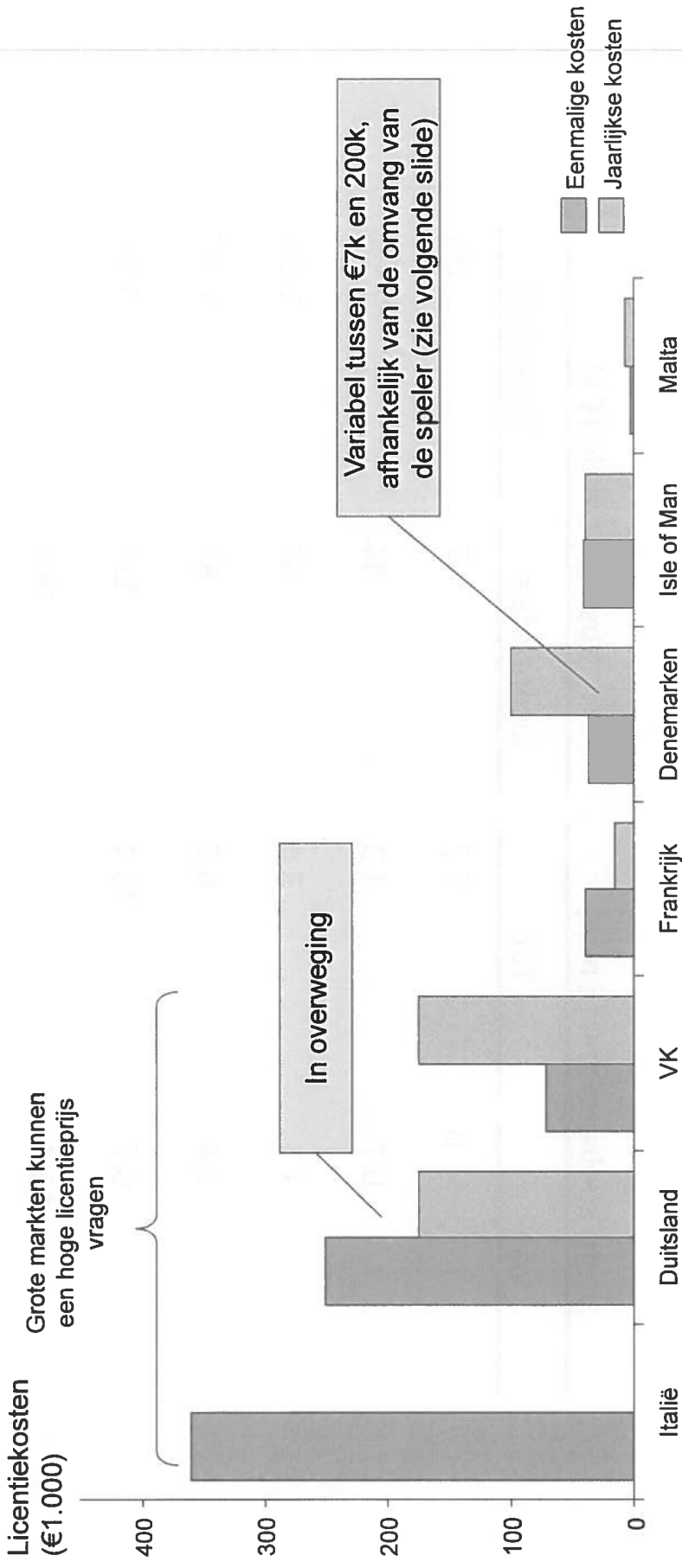
| A<br>Betrouwbaarheid aanbieder   | B<br>Financiële situatie   | C<br>Technische compliance  | D<br>Operationele compliance, bescherming speler/jougd  |
|--|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Bestaande en correcte weergave hoofdkantoor<sup>1</sup></li><li>• Leverancier heeft solide basisstructuur en reputatie</li><li>• Betrokken werknemers zijn <u>professioneel</u> geschikt voor het werk</li><li>• Betrokken werknemers zijn <u>persoonlijk</u> geschikt voor het werk</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Zorgvuldige boekhouding en solide rapportage</li><li>• Voldoende financiering tijdens de licentieperiode</li><li>• Duurzaam business model</li><li>• Plausibele planning met een business plan</li><li>• Voldoende onderpand</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Foutloze en niet te vervalsen spelsoftware</li><li>• Fail-safe hardware en IT-infrastructuur met effectieve bescherming tegen ongeoorloofde toegang</li><li>• Gecodeerde en gerepliceerde opslag van klant-, spel-, betalings- en transactiedata</li><li>• Toezichthouder heeft toegang tot documentatie van alle transacties</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Preventie van illegale transacties (witwassen van geld)</li><li>• Bescherming van deposito's spelers (en cashtransacties)</li><li>• Beveiliging van legitieme spelerbelangen</li><li>• Preventie van deelname van minderjarige spelers</li><li>• Preventieve maatregelen tegen gokverslaving en voorlichting aan spelers</li><li>• Opsporen, blokkeren en behandelen van spelers met risico op verslaving</li></ul> |

**Externe expertise beschikbaar voor forensische, financiële, technische en operationele audits**

1. In Nederland, EU/EFTA, of jurisdicties met bilaterale overeenkomsten  
Bron: Benchmarks goktoezicht; Interviews; BCG-analyse  
224560-04-OMK\_Eindrapport-28Sept11-AMS-TSe-finaal.pptx

# Kosten voor vergunningen variëren sterk binnen Europa

Grote markten zijn aantrekkelijker voor aanbieders en kunnen daarom hogere fees vragen



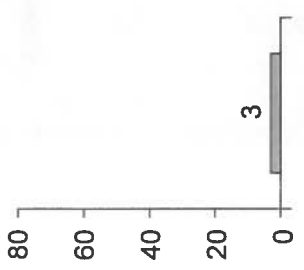
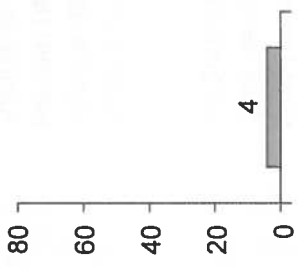
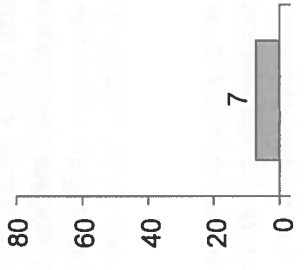
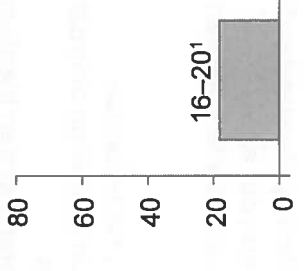
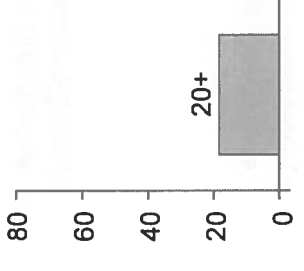
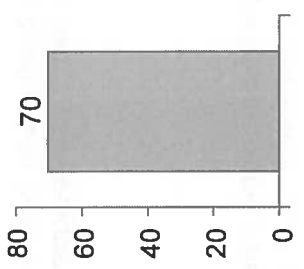
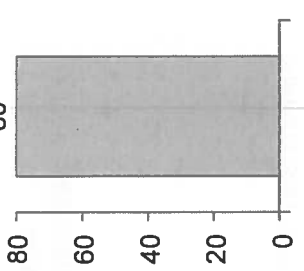


## Voorbeeld: Denemarken kent een getrappt licentietarief

| Bruto Spelresultaat (€ mln) |      | Kosten licentie (€ k) |           |
|-----------------------------|------|-----------------------|-----------|
| Van                         | Tot  | Licentiefee           | % van BSR |
| 0                           | 0.7  | 7                     | 1.0%      |
| 0.7                         | 1.3  | 34                    | 2.5%      |
| 1.3                         | 3.4  | 60                    | 1.8%      |
| 3.4                         | 6.7  | 87                    | 1.3%      |
| 6.7                         | 13.4 | 114                   | 0.9%      |
| 13.4                        | ...  | 201                   | 1.5%      |

# Resources voor online toezicht tussen 3 en 80 FTE

Mate van uitbesteding en soort link met toezichthouder is bepalend

| UK   | Gibraltar  | Isle of Man  | Denemarken   | Alderney  | Malta   | Frankrijk  |
|--|--|--|--|---|---|--|
|  <p>3</p> <p>FTE</p>  |  <p>4</p> <p>FTE</p>  |  <p>7</p> <p>FTE</p>  |  <p>16-20<sup>1</sup></p> <p>FTE</p>  |  <p>20+</p> <p>FTE</p>  |  <p>70</p> <p>FTE</p>  |  <p>80</p> <p>FTE</p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 105 licenties</li> <li>• Onderdeel van Britse Gambling Commission met 220 FTE</li> <li>• Goedgekeurde "white list"</li> <li>• Weinig licentie/toezicht</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 19 licenties</li> <li>• Uitgebreide uitbesteding (onderdeel van Gibraltar Regulatory Authority)</li> <li>• Weinig systematisch toezicht</li> <li>• "Fysiek" dichtbij licentiehouders</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 26 licenties</li> <li>• Uitgebreide uitbesteding (Government Central Services)</li> <li>• Geoptimaliseerde licentie- en toezichtprocessen</li> <li>• Weinig technisch toezicht</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 20-30 licenties<sup>1</sup></li> <li>• Onderdeel van DGA met in totaal 86 FTE</li> <li>• Shared services uitbesteed aan SKAT (belastingdienst)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 80 licenties</li> <li>• Ruim 20 FTE waarvan circa 3FTE voor licentie-verzoeken en 15FTE voor inspecties (via een account manager model)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ~ 300 licenties</li> <li>• Onafhankelijke autoriteit voor online and administratie van belasting-inkomsten op het vasteland</li> <li>• Aantal FTE deels gedreven door foutieve handmatige processen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 48 licenties</li> <li>• Onafhankelijke online toezichthouder</li> <li>• Zeer complexe licentie- en toezichtprocessen</li> <li>• Zeer technische activiteiten</li> </ul> |

Copyright © 2011 by The Boston Consulting Group, Inc. All rights reserved.

1. Gepland  
Bron: Toezichthouders; interviews met experts  
224560-04-OMK\_Eindrapport-28Sept11-AM/S-TSe-finaal.pptx

# Transitieperiode: Frankrijk, Denemarken en Spanje kwamen terug op het idee om een "black-out" periode in te stellen

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| <b>Context</b>                 | Frankrijk, Denemarken en Spanje overwogen om tijdens de uitgifte van licenties een black-out periode in te stellen voor illegale aanbieders om hiermee een level-playing field te creëren t.o.v. land-based   |
| <b>Keuze</b>                   | Wel/geen "black-out" periode, oftewel het verbieden van online aanbieders om Nederlandse spelers toe te laten tijdens de aanmelding voor een licentie   |
| <b>Opties</b>                  | <p>1</p> <p><b>Black-out periode</b></p>  |
| <b>+</b>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Het creëren van een level-playing field ten gunste van land-based aanbieders (zonder online spelersbestand) door aanbieders die zich aanmelden voor een vergunning te dwingen opnieuw online spelers werven</li> </ul>   |
| <b>—</b>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Aanbieders die ervoor kiezen geen Nederlandse licentie aan te vragen zullen hiervan profiteren doordat klanten naar illegale sites switchen</li> <li>Aanbieders die legaal willen opereren hebben hierdoor een concurrentienadeel t.o.v. illegale aanbieders</li> </ul>  |
| <b>Mitigerende maatregelen</b> | <p>2</p> <p><b>Geen black-out periode</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Voorkomen van grote switch van spelers naar illegale aanbieders tijdens black-out periode</li> <li>Huidige online aanbieders hebben online een voorsprong t.o.v. land-based aanbieders</li> <li>Black-out instellen zodra voldoende gereguleerde alternatieven beschikbaar zijn</li> </ul> |

# Om vergunningverlening voor KSA werkbaar te houden kan gekozen worden voor fasering of gebruik worden gemaakt van derden voor audits

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| <b>Context</b>                 | Om aanvraagprocedure werkbaar te houden voor KSA kan overwogen worden om uitgifte van vergunningen te faseren (zie volgende pagina voor aandachtspunten van operationalisering KSA)  |
| <b>Keuze</b>                   | Wel/niet licenties gefaseerd verstrekken om werkdruk voor KSA beheersbaar te houden?   |
| <b>Opties</b>                  | <p><b>1</b> Gefaseerde uitgifte van licenties (bijv. per speltype)</p> <p><b>2</b> Geen gefaseerde uitgifte</p>  |
| +                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maakt beheersing van de werkdruk voor de KSA in oprichting mogelijk (zie volgende pagina voor indruk van benodigde stappen voor operationalisering)</li> <li>• Maakt leren van praktijkervaring mogelijk</li> </ul>   |
| -                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incomplete aanbod (of onzekerheid over wanneer welke speltypen worden gereguleerd) maakt vergunning minder aantrekkelijk en kan kanalisatie beperken (ervaring Italië)</li> <li>• Beperkte efficiëntiewinst voor KSA omdat aanbieders meerdere speltypen aanbieden</li> <li>• Fasering van vergunningverlening mag niet strijdig zijn met voorwaarde dat aanvraagprocedure transparant is</li> </ul>  |
| <b>Mitigerende maatregelen</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gebruik maken van experts/derde partijen voor forensische, technische en operationele audits verlaagt de workload aanzienlijk (gebruik van derde partijen is normaal in andere jurisdicties, kosten van audits zijn voor de aanbieder)</li> <li>• Flexibel kader creëren waarin specifieke voorwaarden per speltype kunnen worden vastgelegd en geupdate met de ontwikkeling van de techniek (winkans, testen van software, communicatieprotocollen, etc.)</li> </ul> |

1. Niet alle geïnteresseerde partijen zullen meteen een vergunning aanvragen, volgens ervaringsdeskundige  
Bron: Interviews, in het bijzonder met vertegenwoordigers van de toezichthouder in Italië en Alderney



# Aandachtspunten voor operationalisering van de KSA



# Agenda

---

## Samenvatting

1. Nederlandse markt voor online kansspelen
2. Internationale vergelijking
3. Drie basisscenario's voor reguleren Nederlandse markt
4. Kannibalisatie van land-based aanbod, mitigerende maatregelen
5. Handhaving en toezicht
6. Uitgifte van licenties

## Bijlage

# Begrippenlijst

| Begrip                         | Beschrijving   |
|--------------------------------|--|
| Aanbieder online kansspelen    | Bedrijf dat online kansspelen aan consumenten aanbiedt   |
| Bruto Spelresultaat (BSR)      | Inleg minus uitgekeerde prijzen en bonussen. Rake voor poker   |
| Handhaving                     | <p>Als onderdeel van het kansspelbeleid worden aanbieders zonder vergunning voor online kansspelen geweerd van de Nederlandse markt</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Taak wordt belegd bij de Kansspel Autoriteit (KSA)</li> </ul> |
| Kanalisaatie                   | Substitutie van het huidige illegale aanbod van kansspelen door legaal aanbod  |
| Kannibalisatie                 | Substitutie van het huidige land-based aanbod door online aanbod   |
| Land-based kansspelen          | Fysiek aanbod van kansspelen (bv. Holland Casino)  |
| Liquiditeit / open loop        | Voor het spelen van poker zijn voldoende deelnemers nodig. Om voldoende spelers te hebben worden spelers uit verschillende landen online samengebracht   |
| Toezicht                       | <p>Als onderdeel van het kansspelbeleid wordt toezicht gehouden op de vergunninghouders van (online) kansspelen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Taak wordt belegd bij de Kansspel Autoriteit (KSA)</li> </ul>                     |
| Speler online kansspelen       | Consument die online kansspelen speelt   |
| Uitkeringspercentage / winkans | Percentage van de inleg dat gemiddeld weer uitgekeerd wordt door aanbieder aan consument (100% minus percentage BSR)   |

# Interviewlijst (I)

## Contact

Mark Rutherford  
 Francesco Rodano  
 Morten Rønde  
 Andre Wilsenach  
 Peter Naessens  
 Henk Remme, Ad den Oudsten, Marc Merx  
 Robin Linschoten  
 Justin Franssen, Frans Duynstee  
 Philip Barow, Dennis Byram  
 Anoniem  
 Anoniem  
 Fredrik Ekdahl

## Partij

KSA<sup>1</sup> Isle of Man  
 KSA Italië  
 KSA Denemarken  
 KSA Alderney  
 KSA België  
 KSA Nederland in oprichting  
 STIOG  
 VMW Taxand  
 GLI  
 Kleine aanbieder  
 IT serviceprovider  
 Pokerstars

### Regulators

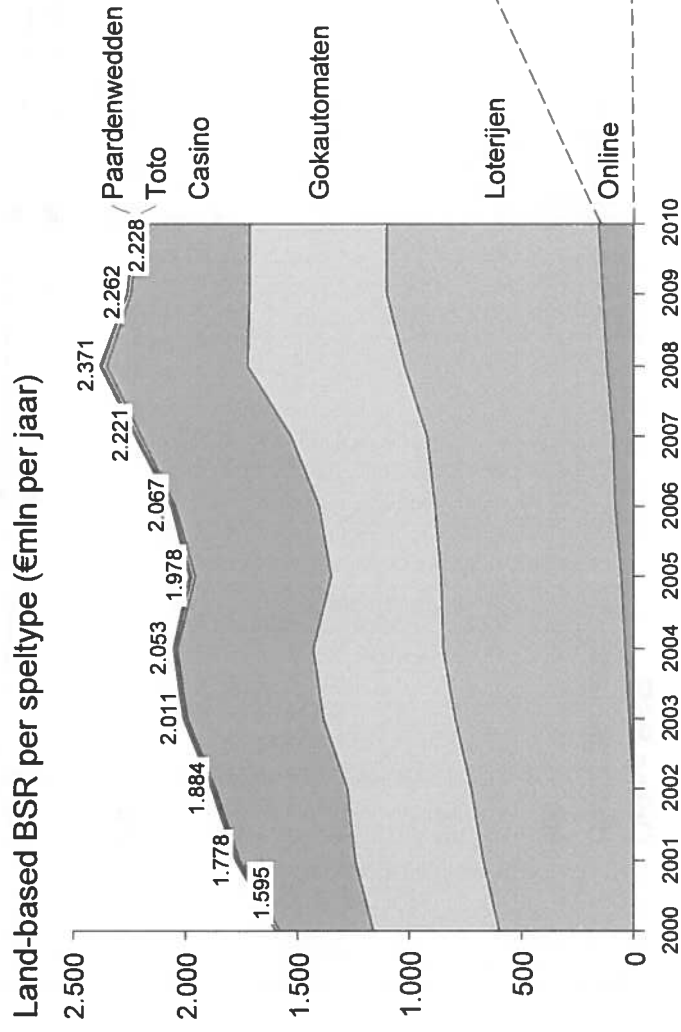
### Industrie, specialisten (online)

# Interviewlijst (II)

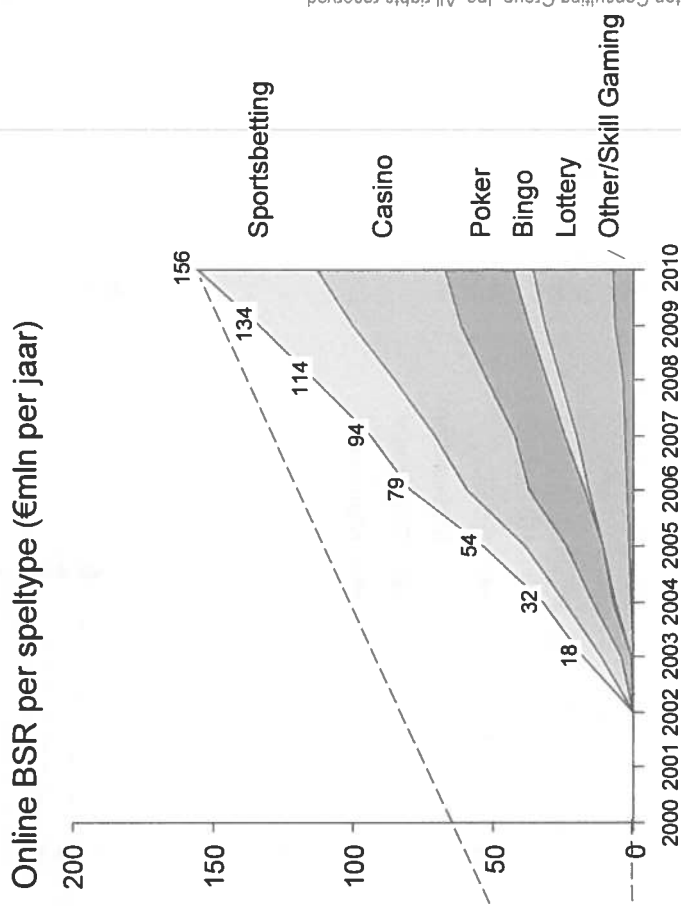
|                                 | Partij   | Contact   |
|---------------------------------|--|---|
| Industrie<br>(land-based)       | Holland Casino, Pub. Aff.  | Rutger Jan Hebben   |
|                                 | Nat. Goede Doelen Loterij  | Sigrid van Aken, Sandor Brouwer, Tatiana van Lier   |
|                                 | Nat. Sporttotalisator (Lotto)  | Tjeerd Veenstra   |
|                                 | VAN Speelautomaten brancheorganisatie  | Annette Kok, Jan Willem Wijsman   |
|                                 | Sporttech  | Vincent van 't Riet   |
|                                 | Staatsloterij  | Arjan van 't Veer   |
|                                 | Goede Doelen Platform  | Alexander Rinnooy Kan, Hans Anker   |
|                                 | Eredivisie   | Frank Rutten  |
|                                 | Ministerie van Financiën   | Pieter van Marken, Johannes Hers, Henk Nijboer,<br>Monique Faverey, Kees Heineken                                       |
|                                 | Ministerie van Veiligheid & Justitie   | Benjamin Jansen, Bart-Jan ter Heerdt, Dirk-Jan<br>Looijen, Peter de Jong, Melanie Wijnbergen, Michelle<br>van Kralingen |
| Ministerie,<br>BCG en<br>overig | BCG partners met expertise op gebied van (online)<br>kansspelen                    | Marco Airoldi, Øyvind Torpp, Carlos Costa   |
|                                 | BCG team betrokken bij KSA in oprichting in<br>Duitse deelstaat Sleeswijk-Holstein | Áki Hardarson, Jan Brauer   |

# Markt voor kansspelen gegroeid van €1,6 mld in 2000 tot €2,2 mld in 2010, waarvan €0,2 mld online

## Ontwikkeling kansspelen markt 2000–2010

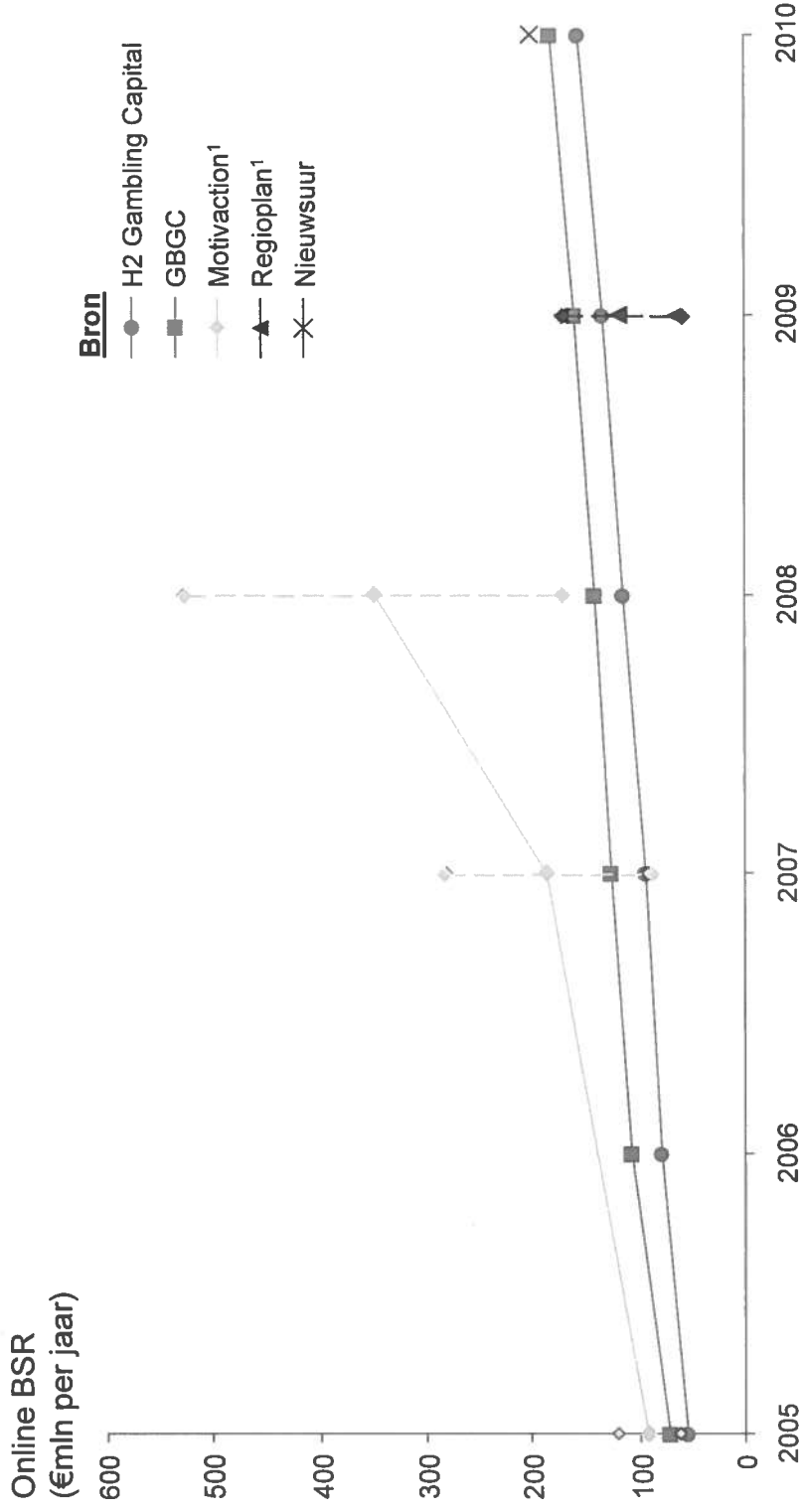


## Ontwikkeling online markt 2000–2010





# Meeste bronnen schatten online BSR in Nederland op ~€150 à €200mIn



**Lage inschatting van Motivaction komt ook in de buurt van overige bronnen, maar hoge schatting lijkt onrealistisch**

1. De brede range van Motivaction-schatting wordt veroorzaakt omdat hun schatting van BSR per maand per speler en BSR per jaar per speler een factor 2 à 3 verschillen. Regioplan data kent hetzelfde probleem. Beide geven hier geen verklaring voor

Bron: H2 Gambling Capital; GBGC; Motivaction; Regioplan; Nieuwsuur

224560-04-OMK\_Eindrapport-28Sept11-AMS-TSe-finaal.pptx

# H2GC-data is gebaseerd op aanbieders data terwijl GBGC een voorspellingsmodel gebruikt

---

## H2 Gambling Capital

### H2GC data is gebaseerd op data over BSR van aanbieders

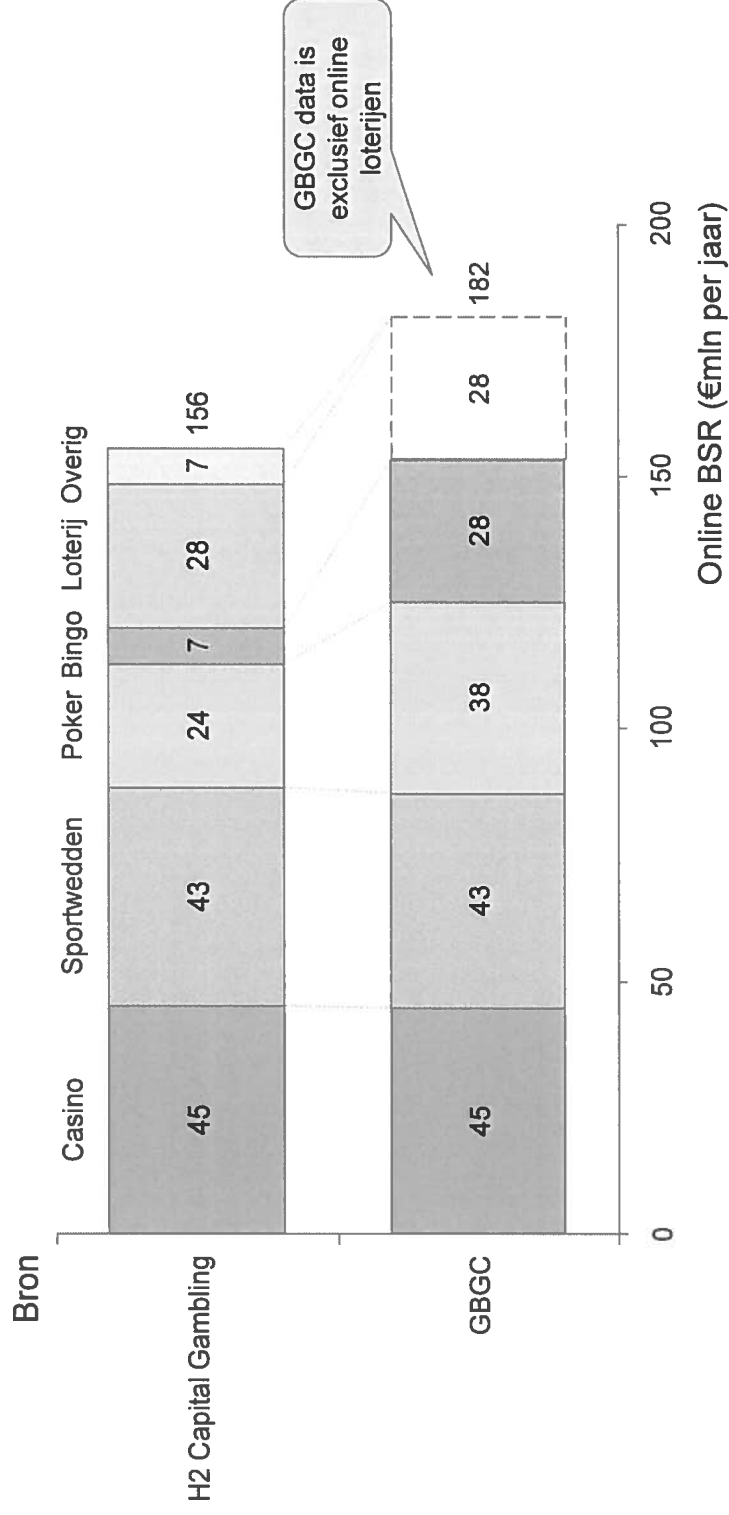
- Allocatie naar Nederland wordt kwartaalijks aangepast op basis van BSR ontwikkeling van aantal aanbieders waarvan BSR split over landen bekend is bij H2GC
- Daarnaast wordt aan de hand van BNP, populatie en internet penetratie bepaald wat voor BSR realistisch is voor Nederland

## Global Betting & Gaming Consultants

### GBGC data is gebaseerd op voorspellingsmodel

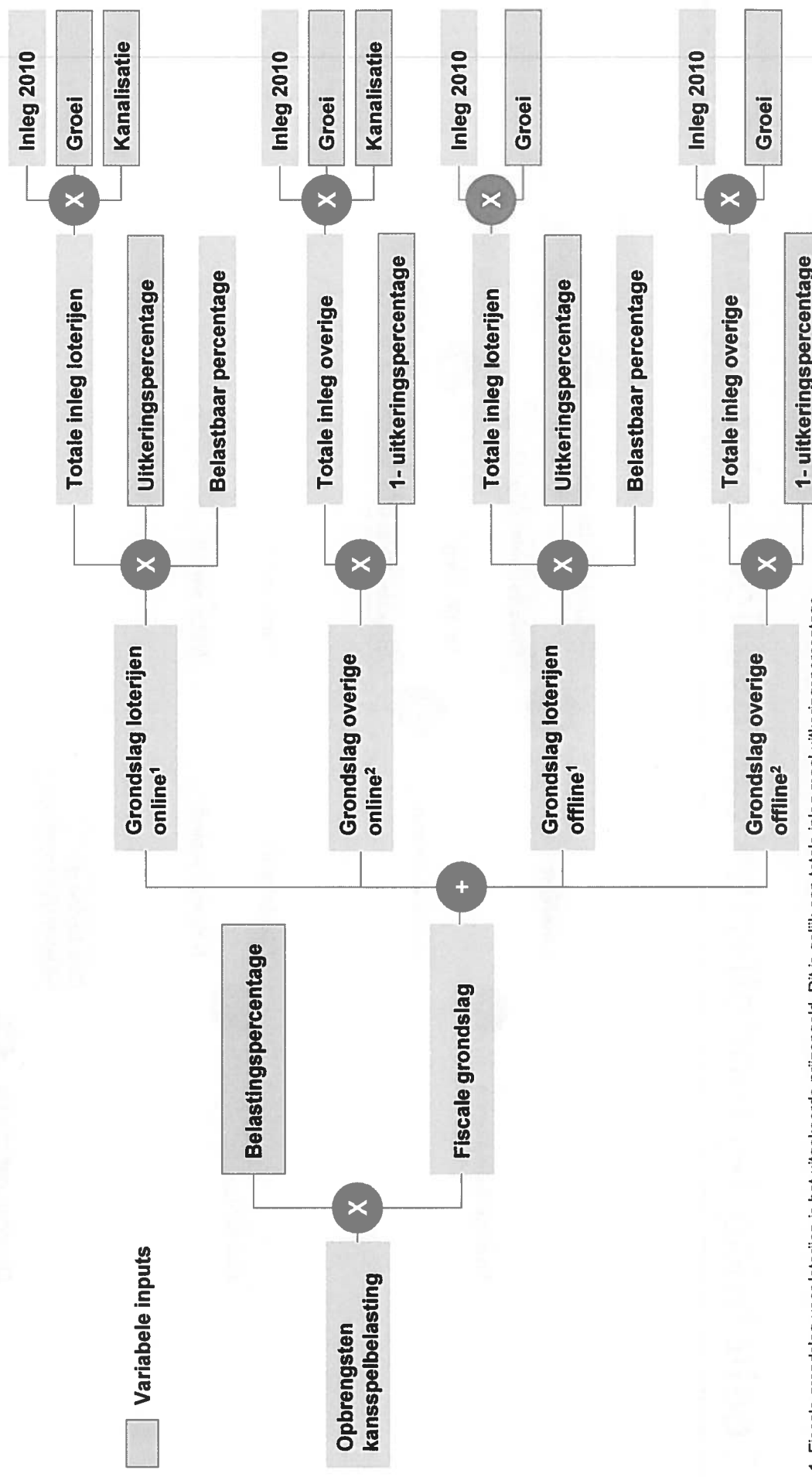
- Drijvers zijn aantal aanbieders, bestaande land-based marktgrootte, internet penetratie, winstmarges, populatie en neiging om te gokken

# H2GC en GBGC schatten markt per speltype gelijk in voor casino, sportwedden en poker, verschil bij bingo en poker



**Overige bronnen geven geen splitsing naar speltypen**

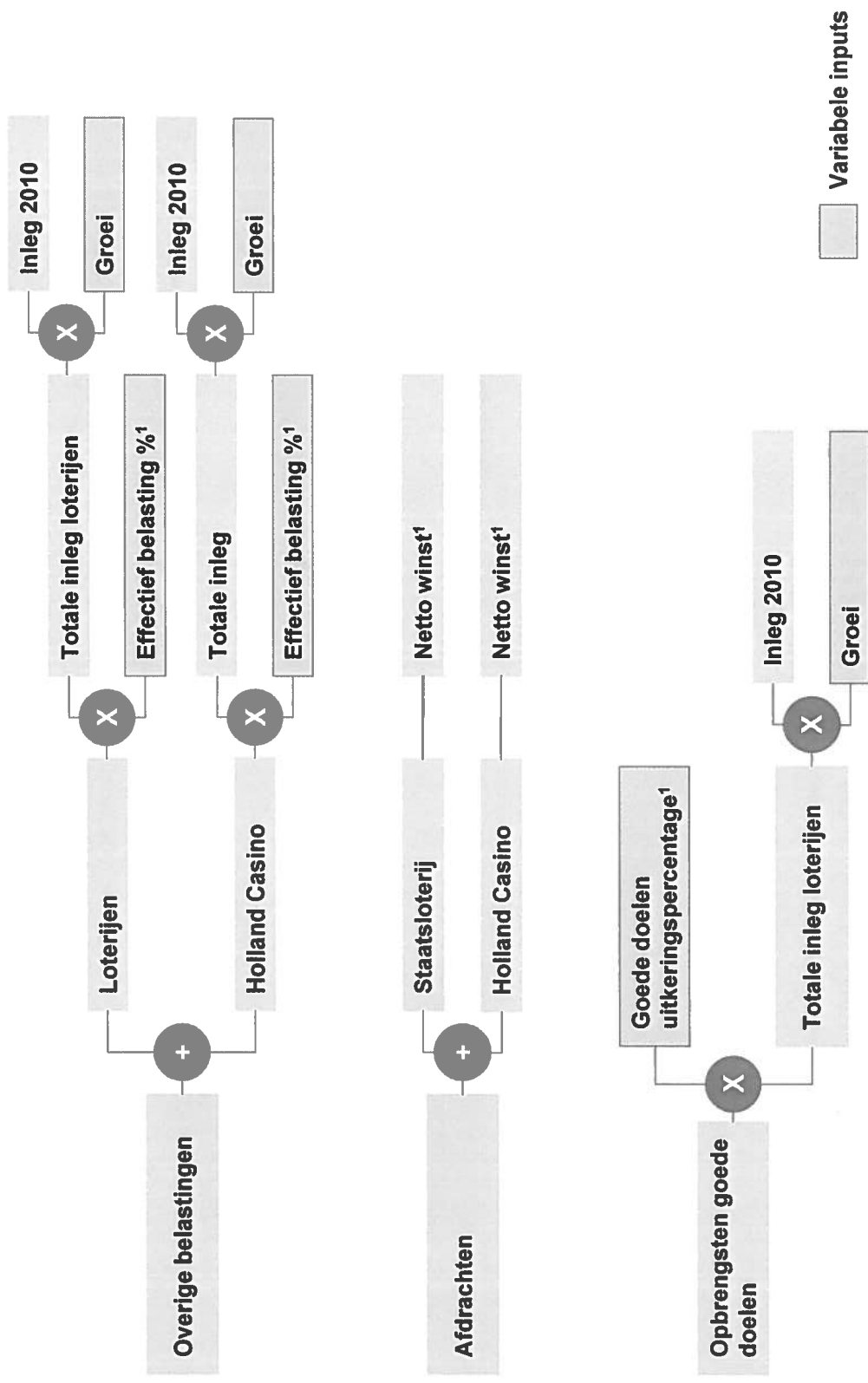
# Toelichting bij modellering van opbrengsten kansspelbelasting



1. Fiscale grondslag voor loterijen is het uitgekeerde prijzengeld. Dit is gelijk aan totale inleg maal uitkeringspercentage.

2. Fiscale grondslag voor alles behalve loterijen is gelijk aan het bruto spelresultaat. D.w.z. Inleg - uitgekeerde prijzen. Dit is gelijk aan totale inleg maal (1-uitkeringspercentage).

# Toelichting bij modellering van overige opbrengsten



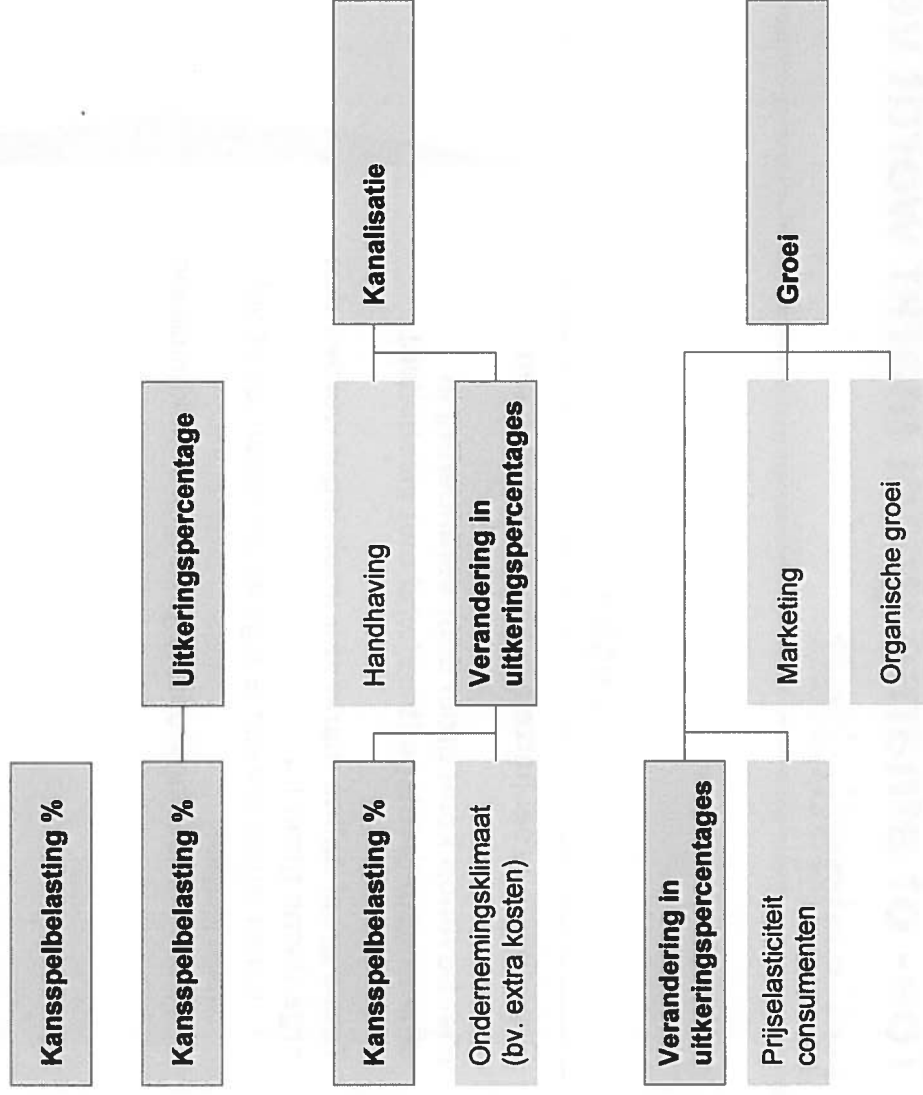
1. In model berekend als vast percentage van totale inleg voor loterijen of Holland Casino

224560-04-OMK\_Eindrapport-28Sept11-AMS-TSe-finaal.pptx

# Doorrekening scenario's

## Toelichting bij de onderlinge afhankelijkheden tussen de vier hoofdvariabelen

### Drivers



### Toelichting

- Kansspelbelastingpercentage is zeer belangrijke beleidskeuze en beïnvloedt (in)direct de overige variabelen
- Bij stijgende kansspelbelasting zal het uitkeringspercentage moeten dalen om kosten te dekken. Alternatief is om kosten te besparen. Bij dalende belasting kan het uitkeringspercentage omhoog om vraag te stimuleren
- De mate van kanalisatie is afhankelijk van de financiële en juridische gevolgen van het (niet) overstappen naar de gereguleerde online markt: handhaving en uitkeringspercentage. Hoe zeer het uitkeringspercentage daalt bij de stap van illegaal naar gereguleerd hangt af van het kansspelbelastingpercentage en overige kosten die online aanbieders moeten verwerken indien zij legaal opereren
- De jaarlijkse groei in vraag naar land-based kansspelen is een combinatie van groei door marketing en organische groei (bijvoorbeeld bevolkingsgroei, BNP). Daarnaast kan een verandering in uitkeringspercentage een eenmalig, positief of negatief effect hebben op de vraag. De grootte van dit effect hangt af van de gevoeligheid van consumenten voor verandering in uitkeringspercentage (prijselasticiteit)



# Toe- of afname groei markt wordt verklaard door prijselasticiteit

## Logica

Organische groei hetzelfde als afgelopen jaren

Hier bovenop komt groei door verandering in uitkeringspercentage (berekend met elasticiteit)

Totale groei online markt kan nooit lager worden dan organische groei nu

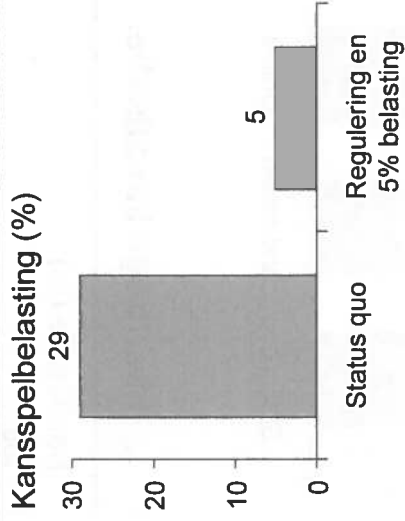
- Indien legaal gokken te lage winstkansen levert gokt men illegaal
- Deze verhouding wordt opgevangen door kanalisatie

## Prijselasticiteit

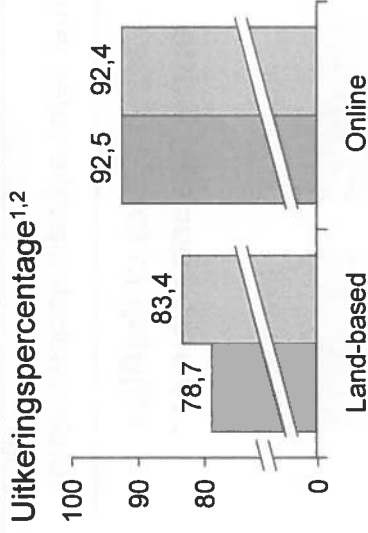
| Speltype                   | Elasticiteit |
|----------------------------|--------------|
| Sportweddenschappen        | -1,7         |
| Casino - tafelspelen       | -1,5         |
| Casino - gokautomaten      | -1,5         |
| Gokautomaten - niet casino | -1,5         |
| Poker                      | -1,5         |
| Bingo                      | -1,5         |
| Loterijen                  | -1,0         |

# H2/STIOG-optie van 5% belasting leidt tot ~€10mln inkomsten uit online; Totale baten voor maatschappij dalen met €250mln

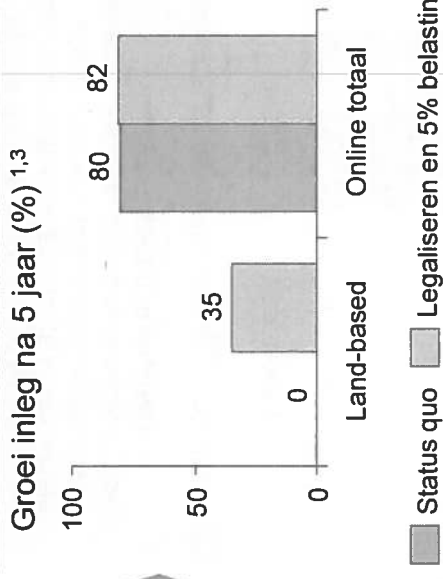
**Legaliseren gekoppeld aan belastingverlaging...**



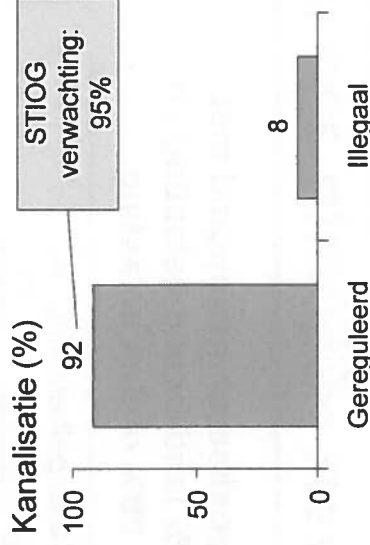
**... leidt tot stijging land-based uitkeringspercentages...**



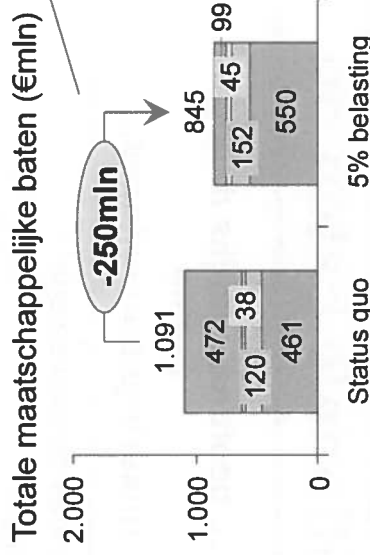
**... wat leidt tot hogere groei in land-based...**



**... en hoge kanalisatie...**



**... maar een sterke daling in totale baten**



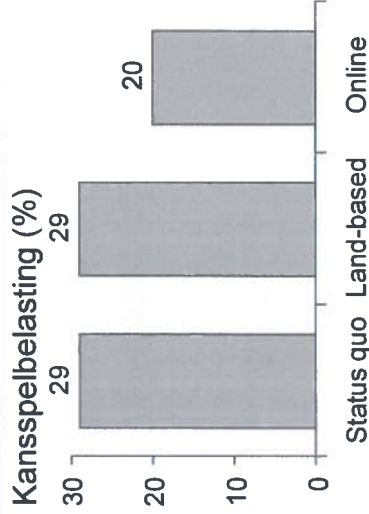
Verwachte kansspelbelastingopbrengsten voor online kansspelen zijn ~€10mln en corresponderen met voorspelling van H2/STIOG. Land-based markt groeit sterk maar belastingopbrengsten voor land-based markt dalen aanzienlijk vanwege lagere tarief

1. Gewogen gemiddelde. 2. Bij belastingverlaging stijgt uitkeringspercentage online legaal en blijft online illegaal uitkeringspercentage gelijk, maar door verschuiving van illegaal naar legaal daalt gemiddelde online uitkeringspercentage. 3. Geen extra groei door legaliseren online gokken meegerkend. NB: Status quo gaat uit van huidige juridische situatie, met doorzetting van huidige 0% groei land-based en 15% groei online tot 2015. Scenario laat kannibalisatie buiten beschouwing. Bron: STIOG; BCG-analyse

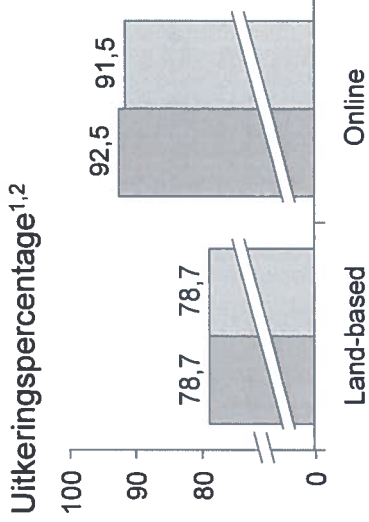
# Doorrekening scenario's

## Combinatie van belastingtarief land-based 29% en online 20% levert ~€50mln aan additionele baten op

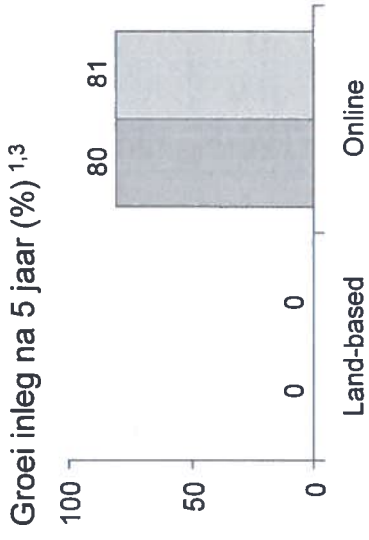
**Legaliseren gekoppeld met 29% land-based belasting en 20% online belasting...**



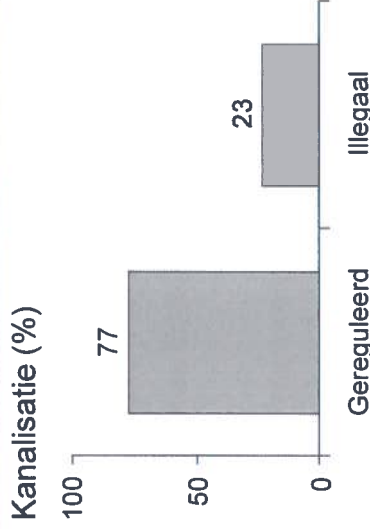
**... geeft nauwelijks daling online uitkeringspercentages...**



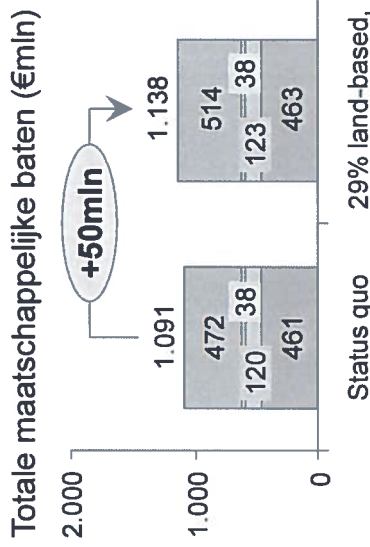
**... en laat groei bijna onveranderd...**



**... maar hoge kanalisatie...**



**... zorgt voor een lichte stijging in totale baten**



**Status quo** **Legaliseren en 29% belasting**

**Nadelen m.b.t. dit scenario:**

Deze verschillende belastingtarieven creëren een concurrentienadeel voor land-based aanbieders, wat tot meer kannibalisatie kan leiden. Bij dit scenario is tevens sprake van rechtsonzekerheid. Land-based aanbieders in Denemarken hebben hier tegen geïntereesseerd

- Kansspelbelasting
- Overige belasting
- Afdracht
- Goede doelen

1. Gewogen gemiddelde 2. Bij belastingverlaging stijgt uitkeringspercentage online legaal en blijft online illegaal uitkeringspercentage gelijk, maar door verschuiving van illegaal naar legaal daalt gemiddelde online uitkeringspercentage 3. Geen extra groei door legaliseren online gokken meegerekend. NB: Status quo gaat uit van huidige juridische situatie, met doorzetting van huidige 0% groei land-based en 15% online tot 2015. Kannibalisatie elders behandeld. Bron: BCG-analyse

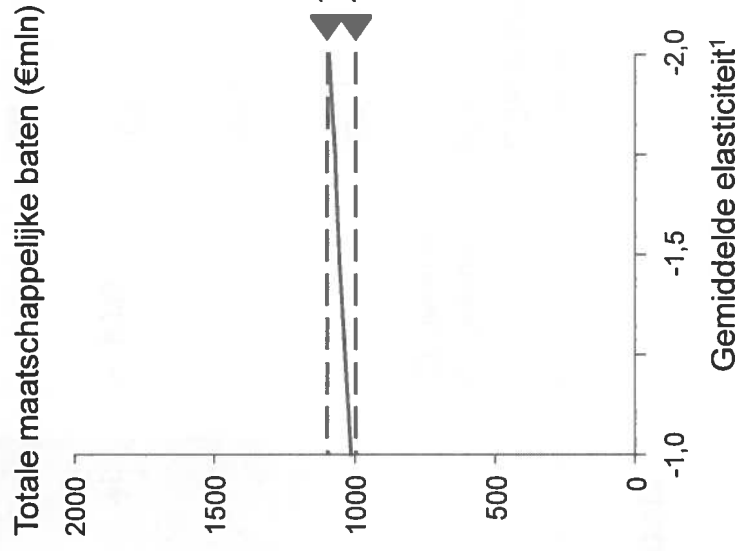
# Scenario C meest gevoelig voor veranderingen in elasticiteit

Verschuif in elasticiteit kan leiden tot ~€600mln verschil in modeluitkomst maatschappelijke baten

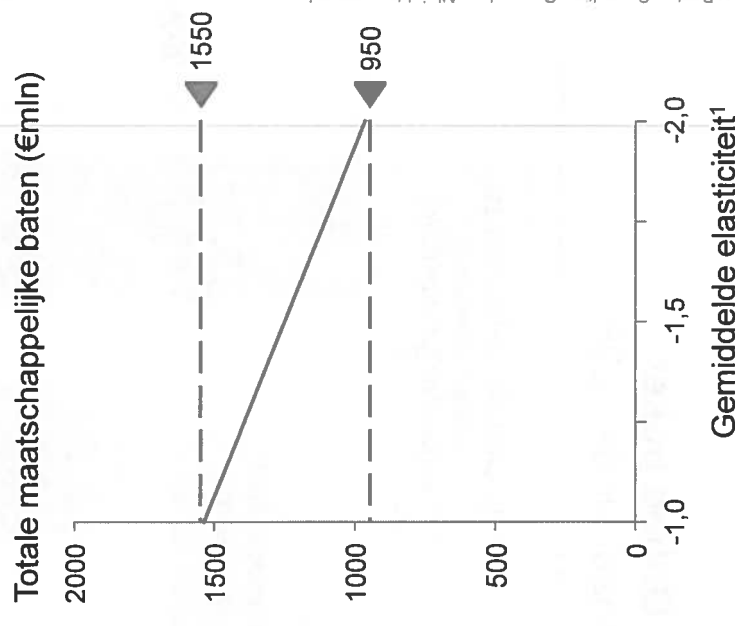
## Scenario A

## Scenario B

## Scenario C



Niet van toepassing  
(belastingpercentage ongewijzigd)

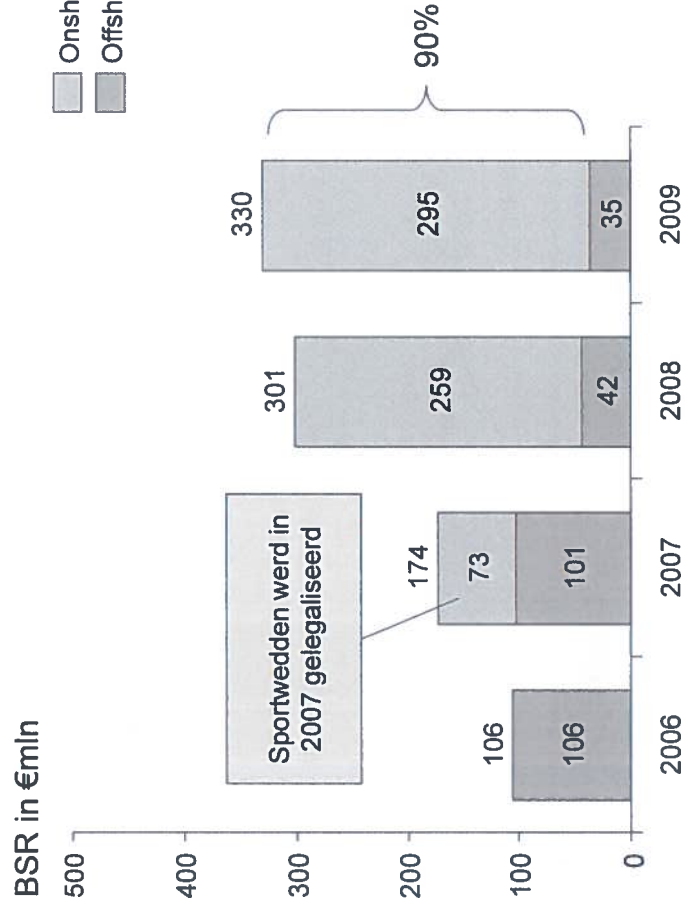


1. Ongewogen gemiddelde van prijselasticiteiten van verschillende speltypes. Prijselasticiteit geeft aan hoeveel de vraag naar een kansspel daalt bij een stijging in de effectieve prijs van het spel. Vraag wordt gemeten aan de hand van totale inleg, en effectieve prijs is het percentage van de inleg dat niet meer wordt uitgekeerd (dus 1-uitkeringspercentage). Bijvoorbeeld: als de effectieve prijs met 2% stijgt, dan daalt de vraag bij een elasticiteit van -1,5 met 3%. Uit wetenschappelijke literatuur blijkt dat elasticiteiten voor kansspelen bijna altijd binnen een bandbreedte van -1 tot -2 liggen. In model wordt uitgegaan van elasticiteiten tussen -1 (loterijen) en -1,7 (sportweddenschappen), ongewogen gemiddelde komt neer op ca. -1,5.  
NB: Prijselasticiteit wordt gebruikt bij percentageverschillen; niet procentpuntverschillen.

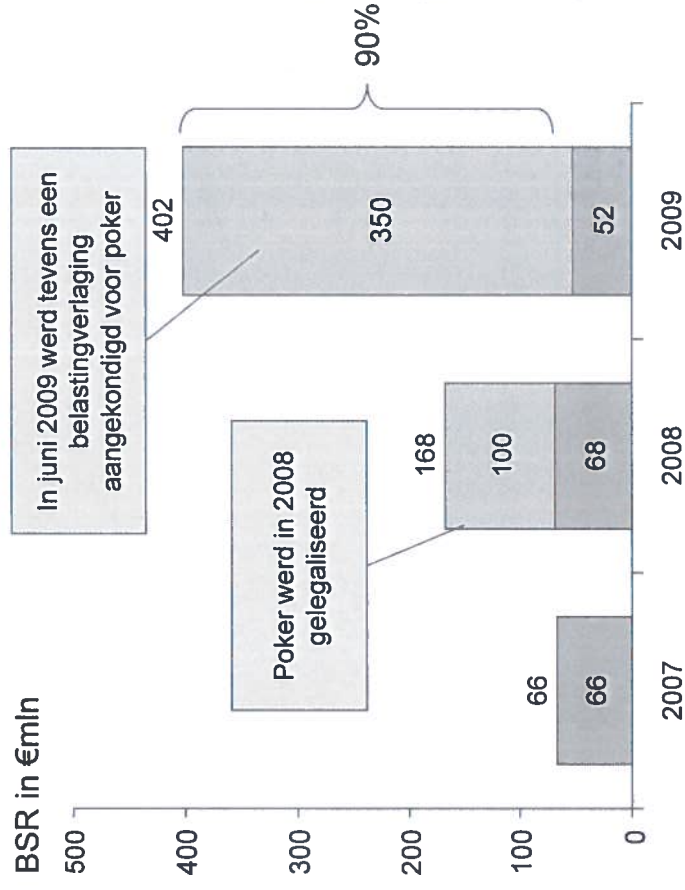
Bron: 'Study of gambling services in the internal market of the European Union - The economics of gambling', Europese Commissie, juni 2006; BCG-analyse

# In 2009 kanaliseerde Italië ~90% van online aanbod voor legale speltypen met aantrekkelijk klimaat en handhaving

**Online sportweddenschappen**  
(legaal sinds 2007)



**Online poker**  
(legaal sinds 2008)



**Huidige kanalisatie van de gehele online markt (alle speltypen) wordt geschat tussen 65–80%**