STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 21856
5 augustus
2014

Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand

Nader Rapport

11 juli 2014
Nr. 530577
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 februari 2014, nr. 2014000406, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 mei 2014, nr. No.W03.14.0047/II, bied ik U hierbij aan.

1. Achtergrond en inhoud van het voorstel

Onder verwijzing naar onder meer de beperkingen van het beschikbare (bestuursrechtelijke) handhavingsinstrumentarium en de samenhang met de introductie van tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting, plaatst de Afdeling vraagtekens bij de effectiviteit en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel en daarmee bij de Europeesrechtelijke houdbaarheid daarvan. De Afdeling meent dat de keuze voor regulering van kansspelen op afstand in plaats van handhaving van het huidige verbod heroverwogen zou moeten worden.

Het kabinet wijst er echter op dat honderdduizenden mensen in Nederland sinds vele jaren deelnemen aan kansspelen op afstand, zonder dat daarbij sprake is van enige regulering die de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid borgt. Dat aantal zal naar verwachting in de komende jaren verder toenemen. Zoals ook de Afdeling onderkent, is volledige handhaving van een geheel verbod op grensoverschrijdende kansspelen op afstand niet mogelijk. Handhaving van het huidige verbod zou daarmee de aanvaarding betekenen van het feit dat die honderdduizenden mensen in Nederland noodzakelijkerwijs verstoken zullen blijven van de mogelijkheid om deel te nemen aan legale kansspelen op afstand en van het hoge beschermingsniveau dat het kabinet hen wil bieden. Het kabinet vindt dit wenselijk noch noodzakelijk.
Burgers in Nederland die willen deelnemen aan kansspelen op afstand moeten dit op een veilige en verantwoorde manier kunnen doen. De doelstellingen van het kansspelbeleid kunnen worden gerealiseerd door in een vergunningenstelsel eisen te stellen aan de aanbieder, diens organisatie en diens kansspelaanbod. Met een verantwoord, beheerst en controleerbaar kansspelaanbod onder toezicht van de kansspelautoriteit, hoeft de Nederlandse speler niet in te gaan op het aanbod van illegale aanbieders. Bovendien kunnen deze illegale aanbieders met gerichte acties van de kansspelautoriteit zo veel mogelijk worden geweerd van de Nederlandse markt.

Het kabinet heeft bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel de verschillende aspecten daarvan, waaronder de beperkte handhavingsmogelijkheden, onder ogen gezien en beoordeeld in onderlinge samenhang en in relatie tot de internationale praktijk en tot de kanalisatie die in andere lidstaten is bereikt. Het kabinet tekent hierbij aan dat verreweg de meeste Europese lidstaten kansspelen op afstand al hebben gereguleerd en daarmee ervaring hebben opgedaan. De beperkte handhavingsmogelijkheden jegens illegale aanbieders hebben succesvolle kanalisatie naar gereguleerd en gecontroleerd aanbod in andere lidstaten niet in de weg gestaan.

Het kabinet meent dat succesvolle kanalisatie ook in Nederland mogelijk is en verkiest dit boven een algeheel verbod op kansspelen op afstand met beperkte handhavingsmogelijkheden. Het advies heeft daarom geen aanleiding gevormd de keuze voor regulering te heroverwegen.

DEEL I: WET OP DE KANSSPELEN

2. Effectiviteit en handhaafbaarheid

a. Kanalisatiegraad

i. Aanbieders

Onder verwijzing naar de kosten voor de vergunninghouder, de handhavingsmogelijkheden jegens illegale kansspelaanbieders en de beleving van de spelers acht de Afdeling onvoldoende overtuigend aangetoond dat ongeveer 80% van de vraag naar kansspelen op afstand, uitgedrukt in het bruto spelresultaat, als gevolg van de regulering in Nederland zal kunnen worden toegeleid naar legaal aanbod. Het kabinet is er van overtuigd dat 80% kanalisatie drie jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een realistische verwachting is. Hieronder wordt op de verschillende aspecten nader ingegaan. Waar nodig is de toelichting hierop nader aangevuld.

Kosten

Aan vergunninghouders, die veelal ook kosten hebben moeten maken voor het betreden van markten in andere lidstaten, wordt, zoals de Afdeling terecht constateert, inderdaad een flink aantal eisen gesteld. Het kabinet heeft echter onderkend dat de kosten die een vergunninghouder moet maken voor een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod realistisch moeten zijn. Dit is een belangrijke randvoorwaarde voor een hoge kanalisatiegraad. Hoge kosten voor de vergunninghouder zijn nadelig voor diens concurrentiepositie ten opzichte van illegaal op de Nederlandse markt opererende aanbieders, en daarmee voor de kanalisatie van de vraag van de speler naar het legale aanbod.

Om de aanvullende kosten van conformiteit aan de Nederlandse eisen zo beperkt mogelijk te houden, heeft het kabinet bij de ontwikkeling van dit wetsvoorstel zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestaande internationale normen en praktijk van kansspelen op afstand. In het bijzonder is gekeken naar de Deense kansspelwetgeving die door aanbieders en andere partijen in de kansspelsector zoals keuringsinstellingen, als bedrijfsvriendelijk en het meest doeltreffend wordt beschouwd.
Ook bij de verdere uitwerking van die eisen in de lagere regelgeving zal rekening worden gehouden met de internationale normen en de internationale praktijk. Zo zal onder meer worden voorzien in de mogelijkheid om resultaten te (her)gebruiken van de keuring van het spelsysteem die ingevolge de wetgeving van een andere lidstaat is uitgevoerd, uiteraard voor zover die relevant zijn voor de beoordeling van de conformiteit van het spelsysteem aan de Nederlandse eisen. Het kabinet meent dat het voorgestelde stelsel voldoende flexibel moet zijn om adequaat te kunnen reageren op ontwikkelingen in de internationale praktijk om zo de kosten voor een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar kansspelaanbod in Nederland realistisch te houden.

Het kabinet deelt de mening van de Afdeling dat de kosten voor de vergunningaanvrager tijdig inzichtelijk moeten zijn. In de toelichting is al uitgebreid ingegaan op die kosten.
Op basis van interviews met onder meer vergunninghouders uit andere lidstaten en keuringsinstellingen is een inschatting gemaakt van de initiële en structurele administratieve lasten en nalevingskosten. De initiële nalevingskosten en de initiële administratieve lasten bedragen ongeveer € 26,2 miljoen, respectievelijk € 3,4 miljoen per vergunninghouder. De structurele nalevingskosten en de structurele administratieve lasten zijn beraamd op ongeveer € 7,2 miljoen, respectievelijk € 0,5 miljoen per vergunninghouder. De daadwerkelijke lasten zijn sterk afhankelijk van de wijze waarop de vergunninghouder zijn bestaande bedrijfsprocessen aanpast aan de Nederlandse vereisten.
De voor de behandeling van een vergunningaanvraag verschuldigde vergoeding zal naar verwachting € 40.000 bedragen. Het tarief van de kansspelbelasting is 20% van het bruto spelresultaat. De kansspelheffing bedraagt 1,5% van het bruto spelresultaat en de bijdrage aan het verslavingsfonds is vastgesteld op 0,5% van het bruto spelresultaat, zodat de vergunninghouder via de kansspelheffing 2% van het bruto spelresultaat betaalt. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om de vergunninghouder bij ministeriële regeling te verplichten tot afdracht aan sport of goede doelen, maar, zoals reeds in de toelichting is vermeld, zal een dergelijke afdracht met het oog op de gewenste kanalisatie niet reeds bij de opening van de markt worden verlangd. Indien daartoe op een later tijdstip alsnog wordt besloten, zullen de gevolgen voor de kanalisatie daarvan eerst zorgvuldig worden bezien.
Verder heeft het kabinet de vergoeding voor het gebruik van de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand heroverwogen en uit het wetsvoorstel geschrapt.

Het kabinet acht de totale omvang van de kosten voor een aanbieder om voor een vergunning in aanmerking te kunnen komen hiermee voldoende inzichtelijk en realistisch om drie jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een kanalisatie van 80% van het bruto spelresultaat te kunnen verwachten. Hierbij wijst het kabinet er op dat de kanalisatie is uitgedrukt in een percentage van het bruto

spelresultaat dat op de Nederlandse markt wordt behaald. Dit houdt in dat er naar gestreefd wordt dat ten minste 80% van het totale door Nederlandse spelers gegenereerde bruto spelresultaat wordt gerealiseerd bij aanbieders met een vergunning op grond van de Wok. Mede op basis van ervaringen in Denemarken, waar inmiddels een kanalisatiegraad van 90% is bereikt, wordt verwacht dat de kanalisatie op de Nederlandse markt, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, nog verder zal stijgen.[1]

Handhaving

Met de Afdeling onderkent het kabinet dat de effectiviteit van de handhaving voor bepaalde kansspelaanbieders een belangrijke rol kan spelen bij hun keuze om in Nederland kansspelen op afstand op grond van een vergunning, dan wel illegaal aan te bieden.
Het kabinet meent echter dat dit niet voor iedere aanbieder in dezelfde mate doorslaggevend zal zijn. Zoals de Commissie kansspelen via internet[2] reeds in 2010 constateerde, zijn veel aanbieders grote, goed georganiseerde en internationaal opererende bedrijven die door miljoenen spelers betrouwbaar worden geacht en die in hun landen van vestiging gerespecteerde bedrijven met beursnoteringen en kansspelvergunningen zijn. Deze ontplooien hun activiteiten liever legaal dan illegaal. Ook in Nederland hebben zij belang bij een reputatie als een betrouwbare aanbieder met een kansspelvergunning. Spelers in Nederland kunnen na regulering van kansspelen op afstand immers kiezen voor een aantrekkelijk, betrouwbaar en legaal aanbod waarop de kansspelautoriteit toezicht houdt, en zullen naar verwachting voor dit legale aanbod kiezen. Het marktaandeel van de resterende illegale aanbieders die zich niet wensen te conformeren aan de Nederlandse kansspelwetgeving, zal hierdoor afnemen tot maximaal 20% van het bruto spelresultaat. Dit stelt de kansspelautoriteit ook in staat haar handhavingsactiviteiten te focussen op een aanzienlijke kleinere groep overtreders.

Bij de opmerking van de Afdeling dat het innen van kansspelheffing, dwangsommen en bestuurlijke boetes bij niet in Nederland gevestigde aanbieders problematisch kan zijn, tekent het kabinet aan dat die problematiek door de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand aanzienlijk zal afnemen. Het kabinet verwacht, mede gelet op de ervaringen van andere lidstaten, geen wezenlijke problemen bij het afdwingen van handhavingsmaatregelen en de inning van kansspelheffing van vergunninghouders. Uitgangspunt is dat alleen geschikte en betrouwbare aanbieders in aanmerking komen voor een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. Aanbieders worden vooraf aan een uitgebreide betrouwbaarheidsbeoordeling onderworpen, waarbij ook de naleving van hun financiële verplichtingen een belangrijke rol speelt. Daarnaast verlangt de kansspelautoriteit financiële zekerheidstelling in de vorm van bijvoorbeeld een waarborgsom of een bankgarantie, die kan worden aangesproken indien een vergunninghouder de verschuldigde kansspelheffing, dwangsom of boete niet eigener beweging betaalt. Indien dit laatste meermalen nodig mocht blijken te zijn, komt de betrouwbaarheid van de betrokken vergunninghouder in geding, hetgeen reden kan zijn om de vergunning in te trekken. Het kabinet acht de kans minimaal dat een geschikt bevonden vergunninghouder hierdoor zijn investeringen, reputatie en spelersbestand wil riskeren.

Het kabinet heeft uiteraard onderkend dat er bepaalde aanbieders zullen zijn die zich niet aan de Nederlandse regulering wensen te conformeren en die zonder vergunning kansspelen op afstand zullen willen blijven aanbieden in Nederland. Op alle markten zijn er aanbieders die zich niet aan de regels wensen te houden. In andere lidstaten die kansspelen op afstand met inachtneming van de standaarden van de internationale praktijk hebben gereguleerd, is desondanks toch een behoorlijke kanalisatie bereikt. Omdat Nederland een van de laatste lidstaten is om kansspelen op afstand te reguleren, heeft het kabinet gebruik kunnen maken van de ervaringen van andere lidstaten die Nederland daarin zijn voorgegaan en die een aanvaardbaar niveau van kanalisatie hebben bereikt. Gegeven het feit dat volledige handhaving van het verbod om zonder vergunning kansspelen op afstand aan te bieden niet mogelijk is, acht het kabinet het aanvaardbaar dat een relatief klein deel van de spelers in Nederland na de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand tegen beter weten in zal kiezen voor het ongecontroleerde aanbod van illegale aanbieders. Zij hebben hierin hun eigen verantwoordelijkheid en kiezen dan bewust voor de risico's die daaraan zijn verbonden.

Om de handhavingsmogelijkheden jegens illegale aanbieders te optimaliseren, stelt het kabinet verschillende aanvullende bevoegdheden voor, waaronder de bevoegdheid voor de kansspelautoriteit om een bindende aanwijzing te geven aan tussenpersonen (bijvoorbeeld internetserviceproviders) om hun voor de organisatie van illegale kansspelen op afstand essentiële dienstverlening te staken. Indien een buiten Nederland gevestigde, illegale kansspelaanbieder zijn aanbod in Nederland niet wenst te

[1] Danish Gambling Authority, Spillemyndighedens Arsberetning for 2012 (The Danish Gambling Authority Annual Report 2012), maart 2013, https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/The%20Danish%20Gambling%20Authority%27s%20annual%20report%202012.pdf
[2] Legalisatie van kansspelen via internet, Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet, augustus 2010.

staken, zijn deze tussenpersonen in veel gevallen het best in staat om een eind te maken aan die overtreding. Het kabinet heeft hierbij rekening gehouden met het grensoverschrijdende karakter van die dienstverlening. Indien een buiten Nederland gevestigde tussenpersoon, bijvoorbeeld de hostprovider van een illegale kansspelwebsite, geen gevolg geeft aan de aanwijzing, kan een aanwijzing worden gegeven aan de accesprovider die spelers in Nederland toegang geeft tot die site.

Onderkend is dat de bindende aanwijzing tot het ontoegankelijk maken van illegale speelsites in voorkomende gevallen niet zal leiden tot een volledige blokkade, mede omdat de illegale aanbieder en spelers de getroffen maatregelen kunnen omzeilen. Dit betekent echter niet dat de bindende aanwijzing ineffectief is en daarom niet zou mogen worden ingezet. In recente rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevestigd dat internetserviceproviders ook in dergelijke gevallen mogen worden gelast hun klanten de toegang tot een onrechtmatige website te ontzeggen, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Zo mag de burger niet nodeloos worden geschaad in zijn recht op vergaring van legale informatie en moet de toegang tot de illegale speelsite worden verhinderd of in ieder geval bemoeilijkt.[3]

De betalingsketen tussen de illegale aanbieder en de speler, die voor het organiseren van illegale kansspelen op afstand nodig is, eindigt veelal uiteindelijk in Nederland. Met de bindende aanwijzing kan de kansspelautoriteit het betalingsverkeer tussen de aanbieder en de speler blokkeren. Ook met deze maatregel kan het illegale aanbod niet volledig van de Nederlandse markt worden geweerd, maar wel worden bemoeilijkt. Uit de ervaringen van Noorwegen is gebleken dat de omzet van illegale aanbieders na jarenlange groei, sinds de invoering van betalingsblokkades is gestagneerd, terwijl dertig procent van de Noorse spelers heeft aangegeven dat deelname aan illegale kansspelen op afstand door dergelijke blokkades wordt bemoeilijkt. In de mededeling ‘een breed Europees kader voor online gokken’ (COM(2012) 596 final) heeft de Europese Commissie aangegeven de voordelen en mogelijke beperkingen van betalingsblokkades te zullen verkennen.

Hoewel ook de voorgestelde handhavingsinstrumenten volledige handhaving niet mogelijk maken, meent het kabinet dat de kansspelautoriteit hiermee wel de nodige barrières kan opwerpen om een effectieve bedrijfsvoering door illegale aanbieders buiten Nederland zoveel mogelijk te bemoeilijken. Onderbrekingen in de beschikbaarheid van de speelsite en het betalingsverkeer is ook vanuit het perspectief van de speler weinig aantrekkelijk. Naar verwachting zal het overgrote deel van de spelers in Nederland niet de moeite nemen om blokkades te omzeilen, indien zij een legaal en aantrekkelijk alternatief in de vergunde kansspelen hebben.

Verder onderkent het kabinet met de Afdeling dat ook het Bibob-instrumentarium bij grensoverschrijdende dienstverlening op afstand zijn beperkingen kent. Voorop staat dat de kansspelautoriteit bij de beoordeling van aanvragen een uitgebreide integriteitsbeoordeling zal uitvoeren. Een Bibob-toets is slechts een van de beschikbare instrumenten. In het wetsvoorstel wordt aangesloten bij de Wet op het financieel toezicht, waardoor de kansspelautoriteit gebruik kan maken van de kennis en ervaring die de Autoriteit Financiële Markten met buitenlandse financiële instellingen heeft opgedaan. De aanvrager zal naar genoegen van de kansspelautoriteit moeten aantonen dat geen sprake is van relevante antecedenten. De aanbieder wiens betrouwbaarheid niet buiten twijfel staat, komt niet in aanmerking voor een vergunning.
Daarbij komt dat een groot deel van de aanvragen naar verwachting afkomstig zal zijn van aanbieders die een vergunning in een andere lidstaat hebben. Aangezien andere lidstaten als Denemarken en het Verenigd Koninkrijk ook een uitgebreide integriteitstoets kennen, zijn die aanbieders al eerder aan een integriteitstoets onderworpen. De kansspelautoriteit kan op basis van het voorgestelde artikel 34m van de Wet op de kansspelen (Wok) samenwerkingsovereenkomsten met buitenlandse toezichthouders sluiten, waarin op basis van wederkerigheid afspraken kunnen worden opgenomen met betrekking tot onder meer gegevensuitwisseling.

De kansspelautoriteit heeft in het kader van de ex ante uitvoeringstoets de voor uitvoering en handhaving van de voorgestelde regulering benodigde formatie in kaart gebracht. Die zal uit de kansspelheffing worden gefinancierd. De kansspelautoriteit is doende de nodige voorbereidingen te treffen.

ii. Spelers

De Afdeling constateert terecht dat van belang is dat spelers willen deelnemen aan de legaal aangeboden kansspelen op afstand. De Afdeling wijst er in dit verband op dat ook voor spelers financiële motieven belangrijk zullen zijn voor de keuze tussen vergund en illegaal aanbod. Het kabinet heeft hiermee bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel rekening gehouden. Het kansspelbelastingta-

[3] HvJ EU 27 maart 2014, zaak C-314/12 (UPC Telekabel Wien).

rief van 20% stelt vergunninghouders in staat met illegale aanbieders te concurreren op het percentage van de inleg dat aan spelers wordt uitgekeerd. In de winkansen is voor de speler daarom geen aanleiding gelegen om van illegaal aanbod gebruik te willen maken. Daarnaast wordt de verschuldigde kansspelbelasting door de vergunninghouder betaald, zodat de kansspelbelasting niet rechtstreeks op de speler rust.

Deelname aan illegale kansspelen wordt verder ontmoedigd met een kansspelbelastingtarief van 29%. Deelnemers van illegale kansspelen op afstand moeten bij de Belastingdienst aangifte doen van eventuele speelwinsten. Er wordt 29% belasting geheven over het positieve verschil tussen de in een kalendermaand gewonnen prijzen en de in die kalendermaand gedane inzetten. Ook over prijzen in natura moet belasting worden betaald. Die wordt gebaseerd op de waarde die daaraan in het economische verkeer kan worden toegekend. Degene die hierbij in gebreke blijft moet rekening houden met fiscale verzuim- en vergrijpboetes van de Belastingdienst.

De kans op het achterhalen van de speler met een positief spelresultaat in een kalendermaand zal veelal groter zijn naarmate het saldo van zijn spelresultaat groter wordt en deze speler (mede) daardoor naamsbekendheid krijgt. Het gaat daarbij vooral om pokerspelers. Hun spelresultaten worden door een aantal aanbieders gepubliceerd onder vermelding van de nickname waaronder gespeeld wordt en het land van herkomst van de speler. Door intensief zoekwerk op met name internet kan de Belastingdienst in een aantal gevallen de identiteit van de speler en diens behaalde spelresultaat achterhalen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om via verdragen inzake het verstrekken van inlichtingen de persoonsgegevens op te vragen die horen bij de gepubliceerde nicknames. Overigens is het achterhalen van belastingplichtigen en hun inkomsten niet anders voor de kansspelbelasting dan voor het achterhalen van inkomensgegevens uit het buitenland ten behoeve van de inkomstenbelasting.

Daarbij komt dat deelnemers aan vergunde kansspelen op afstand, zoals ook de Afdeling constateert, zich ten opzichte van deelnemers aan ongereguleerd illegaal spelaanbod beter verzekerd weten van een eerlijk en betrouwbaar spelaanbod en van daadwerkelijke uitkering van speelwinsten.

Gezien het bovenstaande acht het kabinet het voor een speler ook vanuit financieel oogpunt aantrekkelijker om voor legaal aanbod te kiezen.

De Afdeling wijst verder op enkele maatregelen, waaronder het verstrekken van identiteits- en betalingsgegevens, waarvan zij verwacht dat die de deelname aan legale kansspelen op afstand mogelijk minder aantrekkelijk zouden maken. Het kabinet tekent hierbij aan dat bij de totstandkoming van het wetsvoorstel uiteraard rekening is gehouden met de effecten op de spelersbeleving van de verschillende maatregelen, die ook bij de nadere uitwerking in de lagere regelgeving zal worden betrokken.

In de praktijk is gebleken dat burgers bereid zijn enkele minuten te besteden aan hun inschrijving als speler. In navolging van andere lidstaten, die dat als maatregel hebben ingezet om de kanalisatiegraad te verhogen, heeft het kabinet daarom gekozen om deelname met een voorlopige speelrekening mogelijk te maken. Hierdoor hoeft het proces van inschrijving als speler, met inbegrip van het invullen van het speelprofiel, niet langer dan enkele minuten in beslag te nemen en kan de speler zo snel hij wil gaan deelnemen aan de vergunde kansspelen. Verificatie van zijn identiteit – bijvoorbeeld aan de hand van een kopie van zijn identiteitsbewijs – vindt daarna binnen dertig dagen plaats.

De ervaringen van andere lidstaten die kansspelen op afstand met regulering succesvol hebben gekanaliseerd en van vergunninghouders in die lidstaten duiden er niet op dat het verstrekken van persoons- en betalingsgegevens aan de vergunninghouder voor spelers een reden vormt om illegaal aanbod te verkiezen. Dergelijke gegevens worden ook wel door illegale aanbieders verwerkt, aangezien die veelal noodzakelijk zijn voor het organiseren van kansspelen op afstand. Anders dan bij illegale aanbieders weet de speler zich bij deelname aan legale kansspelen er echter van verzekerd dat de vergunninghouder zijn persoonsgegevens uitsluitend mag verwerken voor het doel waarvoor deze zijn verzameld, dat de vergunninghouder passende technische en organisatorische maatregelen heeft getroffen om die gegevens te beveiligen tegen verlies en onrechtmatige verwerking, en dat toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van de waarborgen voor de bescherming van zijn privacy. Het kabinet verwacht dat spelers ook hierdoor gestimuleerd worden te kiezen voor legaal aanbod.

Het kabinet meent dat het geheel aan voorgestelde maatregelen voor zowel de aanbieder als de speler voldoende aantrekkelijk is om drie jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel 80% kanalisatie te kunnen bereiken. Dit kan de voorgestelde maatregelen naar de mening van het kabinet ook in Europeesrechtelijk perspectief rechtvaardigen.

b. Maatregelen tegengaan kansspelverslaving

Het advies van de Afdeling om de voorgestelde zorgplicht ter voorkoming van kansspelverslaving nader te motiveren en daarbij in te gaan op onder meer de onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden van de speler, de aanbieder en de overheid, is gevolgd. De toelichting is aangevuld.

zorgplicht vergunninghouder

Op vergunninghouders rust een zorgplicht om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen (artikel 4a Wok). Die wordt in dit wetsvoorstel nader vorm gegeven voor vergunninghouders die de meer risicovolle kansspelen op afstand, in speelcasino's en in speelautomatenhallen organiseren. Dit brengt onder meer mee dat zij, met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de speler, de spelers moeten informeren, hun speelgedrag moeten monitoren en waar nodig daarin moeten interveniëren om te voorkomen dat een speler risicovol gedrag ontwikkelt.

De voorgestelde preventiemaatregelen vormen in belangrijke mate een doorontwikkeling van het door Holland Casino in samenwerking met de verslavingszorg ontwikkelde preventiebeleid kansspelen (PBK). Uitgangspunt daarvan is dat de speler primair zelf verantwoordelijk is voor zijn eigen handelen. Het PBK behelst met name het signaleren van problemen, het voeren van gesprekken en het aanbieden van maatregelen, zoals een bezoekverbod of -beperking, om het spelgedrag te beheersen, welke maatregelen ook ongevraagd kunnen worden opgelegd. Holland Casino ziet het daarbij als zijn verantwoordelijkheid om de speler te wijzen op de risico's van kansspelen, problemen te signaleren, en de speler te wijzen op de mogelijkheden om die risico's te beteugelen en problemen te overkomen. Sluitstuk van het PBK is een centraal registratiesysteem waarmee opgelegde maatregelen in alle vestigingen van Holland Casino kunnen worden geëffectueerd.

Het PBK wordt als effectief ervaren, zij het dat het momenteel beperkt is tot de landgebonden vestigingen van Holland Casino. De Algemene Rekenkamer[4] heeft vastgesteld dat spelers met een bezoekverbod of -beperking bij Holland Casino uitwijken naar speelautomatenhallen en heeft in overweging gegeven dit te corrigeren, bijvoorbeeld door bezoekverboden- en beperkingen ook van toepassing te laten zijn op speelautomatenhallen waar toegangs- en identiteitscontrole ook mogelijk zijn. Ook het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC)[5] heeft aanbevolen een registratiesysteem in te richten voor casinospelen en kansspelautomaten. Daarnaast heeft de Tweede Kamer in de motie Kooiman c.s.[6] het kabinet verzocht om een centraal, door de kansspelautoriteit te beheren systeem in te richten. In dit wetsvoorstel wordt hieraan tegemoet gekomen met concrete preventiemaatregelen langs de lijnen van het PBK. Omdat een speler met een entreeverbod of -beperking in een landgebonden speelcasino ook kan uitwijken naar een online-casino, zijn deze maatregelen, mede met het oog op de onderlinge samenhang van het kansspelbeleid als geheel, ook van toepassing bij kansspelen op afstand.

Voor Holland Casino lijken die preventiemaatregelen niet veel verder te gaan dan diens huidige preventiebeleid. Het kabinet heeft onderkend dat zij voor exploitanten van speelautomatenhallen wel een wezenlijke aanvulling meebrengen op de wijze waarop thans invulling aan de zorgplicht wordt gegeven, maar acht die maatregelen noodzakelijk voor een effectief en samenhangend preventiebeleid. In beginsel hebben alle aanbieders van de meer risicovolle kansspelen in speelautomatenhallen, in speelcasino's en op afstand dezelfde verplichtingen ten aanzien van hun spelers. Zij moeten hen informeren en identificeren. Zij moeten vooraf het centraal register uitsluiting kansspelen bevragen op eventuele uitsluiting, hun speelgedrag monitoren en hen bij een redelijk vermoeden van problematisch speelgedrag aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid, en waar nodig passende maatregelen treffen hen het speelgedrag onder controle te laten krijgen.
Wel zal bij de concrete uitwerking hiervan rekening worden gehouden met de verschillen die nu eenmaal bestaan tussen landgebonden kansspelen en kansspelen op afstand. De organisatie van kansspelen op afstand biedt immers meer en andere mogelijkheden om het spelgedrag te monitoren en vroegtijdig bepaalde patronen te kunnen herkennen die op risicovol speelgedrag kunnen duiden dan de organisatie van landgebonden kansspelen.

Het kabinet heeft hierbij onderkend dat een kansspelaanbieder een winstoogmerk heeft, maar wijst er op dat de geschikte aanbieders ook een bedrijfseconomisch belang hebben bij het voeren van een effectief verslavingspreventiebeleid. Problematisch speelgedrag van klanten leidt bij hen tot hoge kosten en aanvullende risico's, zoals mogelijke reputatieschade. Deskundige en verantwoord

---

[4] Algemene Rekenkamer, Holland Casino: naleving overheidsbeleid, Kamerstukken II 2010/11, 32 636, nr. 1.
[5] Intraval, Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, 2011, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 24 557, nr. 131.
[6] Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 15.

opererende vergunninghouders in andere lidstaten ervaren dit ook als zodanig en voeren in de praktijk al een preventiebeleid om te voorkomen dat hun klanten risicovol spelgedrag ontwikkelen.

Het kabinet heeft voorts onderkend dat de voorgestelde maatregelen verder gaan dan in andere lidstaten. Het wijst er echter op dat het primair aan Nederland zelf is om het passende niveau van bescherming tegen kansspelverslaving te bepalen.
Het kabinet heeft in lijn met de uitgangspunten van het kansspelbeleid gekozen voor een zo hoog mogelijk beschermingsniveau, waarbij overheid, spelers en vergunninghouders ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben. Daarbij zijn uiteraard de diverse preventiemaatregelen in de wetgevingen van andere lidstaten betrokken. Dit heeft echter geen coherent beeld opgeleverd van een geschikt, samenhangend pakket aan maatregelen dat in voldoende mate tegemoet komt aan het hoge beschermingsniveau dat het kabinet nastreeft. Het Nederlandse preventiebeleid, dat in samenwerking met experts op het gebied van verslavingszorg, met Nederlandse aanbieders van landgebonden kansspelen en met vergunninghouders uit andere lidstaten, op basis van het PKB en met inachtneming van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en het WODC en van de motie Kooiman c.s. is ontwikkeld, bevat wel elementen uit buitenlandse regelgeving. Bij het opstellen van het Nederlands preventiebeleid kon immers worden geput uit de ervaringen van de verslavingszorg en de *best practices* van de internationale praktijk.[7]

eigen verantwoordelijkheid speler

Anders dan de Afdeling lijkt te veronderstellen, doet de zorgplicht van de aanbieder niet af aan de eigen verantwoordelijkheid van de speler voor zijn eigen handelingen. Om die verantwoordelijkheid te kunnen nemen, moet de speler wel kunnen beschikken over de daarvoor benodigde informatie met betrekking tot onder meer de aard van de aangeboden kansspelen, de uitgangspunten van verantwoord speelgedrag, de gevaren van kansspelverslaving, zijn speelgedrag en de beschikbare middelen om dat onder controle te houden. Vanuit zijn zorgplicht moet de vergunninghouder dergelijke informatie beschikbaar stellen.

Tot de eigen verantwoordelijkheid van de speler behoort onder meer dat deze vooraf nadenkt over de grenzen die hij zichzelf bij het deelnemen aan kansspelen op afstand wil stellen. Hij wordt daarbij niet van overheidswege beperkt tot bepaalde, voor iedere speler gelijke maxima. Uit de ervaringen van de verslavingszorg en diverse studies[8] blijkt dat de mogelijkheid voor spelers om zelf keuzes te maken over het speelgedrag een effectieve preventiemethode is en dat generieke limieten contraproductief zijn. Daarbij komt dat het vergunde aanbod van kansspelen op afstand in het belang van de kanalisatie aantrekkelijk moet zijn voor *alle* spelers in Nederland, van recreatieve spelers tot professionele pokerspelers. Generieke limieten staan hieraan in de weg.

Ook bij de interventies door de vergunninghouder in het speelgedrag van de speler staat, evenals in het PBK, de eigen verantwoordelijkheid van die speler voorop. De vergunninghouder moet beschikken over personeel dat deskundig is op het gebied van kansspelverslaving, dat de betrokken speler informeert over diens speelgedrag en de gevaren daarvan en dat hem naar bevind van zaken adviseert over de beschikbare mogelijkheden om het speelgedrag te matigen. Het is primair aan de speler om hierop in te gaan en zijn speelgedrag zelf aan te passen.

Die eigen verantwoordelijkheid van de speler brengt echter niet met zich mee dat een speler, ongeacht de omstandigheden waarin hij zich bevindt, te allen tijde in staat moet worden gesteld om aan de aangeboden kansspelen deel te kunnen nemen. In voorkomende gevallen kan een speler zijn eigen verantwoordelijkheid niet goed waarmaken en ligt tijdelijke uitsluiting op onvrijwillige basis voor de hand.[9] Dit is met name het geval, indien de vergunninghouder na onderzoek en interventie een redelijk vermoeden heeft dat die speler met zijn speelgedrag zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, terwijl die speler desondanks geen maatregelen wil treffen om dat gedrag onder controle

---

[7] In Denemarken en Frankrijk moeten vergunninghouders het speelgedrag van de speler monitoren. In België moet de vergunninghouder spelers bij risico op kansspelverslaving (onvrijwillig) uitsluiten. Frankrijk verplicht tot het instellen van maxima aan het speelgedrag en Denemarken verplicht vergunninghouders spelers de mogelijkheid te bieden om een stortingslimiet in te stellen. In beide landen geldt een wachttijd voor het verhogen van limieten.

[8] Onder meer Lucar C., Wiebe, J. & Philander K. (2012), Final Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre on Monetary Limits Tools for Internet Gamblers: A Review of their Availability, Implementation and Effectiveness Online, Responsible Gambling Council Ontario; Williams R.J., West, B.L., Simpson R.I., (2012), Prevention of problem gambling: a comprehensive review of the evidence and identified best practices. Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care; Gainsbury S. M, Parke, J., and Suhonen N., (2012), Consumer attitudes towards Internet gambling: Perceptions of responsible gambling policies, consumer protection and regulation of online gambling sites, Computers in Human Behaviour.

[9] Hoewel kansspelen op afstand en alcohol niet zo maar kunnen worden vergeleken, mag aan een persoon in kennelijke staat van dronkenschap ook niet met een beroep op diens eigen verantwoordelijkheid alcohol worden verstrekt (artikelen 20 Drank- en Horecawet en 252 Wetboek van Strafrecht).

te krijgen. Het PBK van Holland Casino voorziet ook in een dergelijke mogelijkheid.

Anders dan de Afdeling meent het kabinet dan ook dat de eigen verantwoordelijkheid van de speler niet minder belangrijk wordt door de zorgplicht van de vergunninghouder. Wel worden concrete eisen gesteld aan de vergunninghouder om de speler in staat te stellen zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen.

overheid

Zoals de Afdeling terecht constateert, wil de overheid kansspelverslaving zo veel mogelijk voorkomen. De overheid stelt daartoe de kaders waarbinnen potentieel risicovolle kansspelen zo verantwoord mogelijk mogen worden aangeboden en ziet toe op de naleving daarvan. Waar nodig treedt zij handhavend op indien aanbieders zich niet aan de zorgplicht houden. Verder heeft de overheid een coördinerende rol in het voorkomen en beperken van kansspelverslaving. Zo verzorgt de kansspelautoriteit in het kader van haar preventietaak (artikel 33b Wok) onder meer structureel overleg tussen vergunninghouders, verslavingszorg en de ministeries van Veiligheid en Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Daarnaast zal zij ook het centraal register uitsluiting kansspelen beheren, dat spelers in staat stelt zichzelf van deelname aan de meer risicovolle kansspelen op afstand, in speelcasino's en in speelhallen uit te sluiten, en dat de aanbieders van dergelijke kansspelen in staat stelt op basis van hit/no hit uitgesloten spelers te herkennen en hen de toegang tot die kansspelen te ontzeggen.

In het verlengde hiervan kan de kansspelautoriteit een speler van wie redelijkerwijs moet worden aangenomen dat die zijn eigen verantwoordelijkheid niet langer kan nemen, tijdelijk tegen zijn wil in het register inschrijven. Dit zal echter overwegend gebeuren als sluitstuk van het preventiebeleid (na onderzoek en de interventies door de aanbieder), indien de vergunninghouder een redelijk vermoeden heeft gekregen dat die speler met zijn speelgedrag zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen. Ondanks deskundige adviezen blijkt een speler in een dergelijk geval niet vatbaar voor matiging van zijn speelgedrag. Onder dergelijke omstandigheden kan worden aangenomen dat de betrokken speler niet in staat is zijn eigen verantwoordelijkheid nog te nemen.
Dat tijdelijke uitsluiting van deelname aan kansspelen op onvrijwillige basis verder gaat dan bestaande maatregelen tegen andere vormen van verslaving met mogelijk ernstige gevolgen, is voor het kabinet geen reden om bij kansspelen af te zien van deze maatregel, die deel uitmaakt van een zo hoog mogelijk beschermingsniveau voor de speler.
Door de beslissing tot een onvrijwillige uitsluiting bij de kansspelautoriteit neer te leggen, wordt uniformiteit in de uitvoering optimaal geborgd. Naar verwachting zal de kansspelautoriteit op jaarbasis slechts in enkele tientallen gevallen een speler op onvrijwillige basis uitsluiten. Hierbij is naar de mening van het kabinet geen sprake van een wezenlijke verschuiving van de eigen verantwoordelijkheid van de speler naar de verantwoordelijkheid van de overheid.

3. Samenhangend en stelselmatig kansspelbeleid; Europeesrechtelijke aspecten

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toelichting aangepast in lijn met hetgeen hieronder nader is toegelicht.

a. Interne samenhang kansspelen op afstand

Het advies van de Afdeling is gevolgd. Zoals hiervoor onder punt 2 is aangegeven, acht het kabinet de voorgestelde maatregelen voldoende effectief en handhaafbaar om de gewenste kanalisatie van de bestaande vraag naar kansspelen op afstand naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar legaal aanbod te bewerkstelligen, en kansspelverslaving zo veel mogelijk te voorkomen. Daarnaast biedt het stelsel voldoende flexibiliteit om adequaat te kunnen reageren op bijvoorbeeld ontwikkelingen in de wetenschap op het gebied van verslavingspreventie, en om aansluiting van de getroffen maatregelen bij de te bereiken doelstellingen te blijven waarborgen.

b. Samenhangend kansspelbeleid als geheel

Met de Afdeling onderkent het kabinet het belang, mede in het licht van de Europese jurisprudentie, van de onderlinge samenhang van het kansspelbeleid voor de verschillende sectoren van de Nederlandse kansspelmarkt. Ook los van de thans voorgestelde regulering van kansspelen op afstand is dit een belangrijk aandachtspunt. Bij de regulering van de kansspelautomaten in de jaren tachtig, waarnaar in de toelichting op dit wetvoorstel wordt verwezen, is in het belang van de kanalisatie gekozen voor een open stelsel waarbij een niet op voorhand beperkt aantal marktdeelnemers onder strikte voorwaarden kansspelen op speelautomaten mogen aanbieden. Daarbij zijn bestaande monopolies in andere sectoren, ook voor de minder risicovolle spelen, gehandhaafd. In het licht van de nadien ontwikkelde Europese jurisprudentie met betrekking tot het vereiste van horizontale

consistentie roept ook het huidige stelsel de vragen op die de Afdeling verbindt aan de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand.

Die voorgestelde regulering staat, evenals de regulering van de kansspelautomaten destijds, in het teken van de kanalisatie van de bestaande vraag naar een gereguleerd en veilig aanbod. Het kabinet benadrukt dat die regulering niet, zoals de Afdeling mogelijk veronderstelt, beoogt mensen aan te zetten tot deelname aan kansspelen (op afstand), maar om de bestaande vraag te kanaliseren naar een betrouwbaar, verantwoord en controleerbaar kansspelaanbod. Daarbij worden, zoals ook de Afdeling constateert, strikte eisen aan de aanbieder en de deelname gesteld om de doelstellingen van het kansspelbeleid zoveel mogelijk te realiseren. Ook de maatregelen in het kader van het preventiebeleid met als sluitstuk het centraal register uitsluiting kansspelen, zijn voor kansspelen op afstand en in landgebonden speelhallen op hoofdlijnen dezelfde. De voorgestelde regeling van kansspelen die op afstand worden aangeboden, is daarmee consistent met de regeling van kansspelen die op kansspel-automaten worden aanboden.

De Afdeling constateert terecht dat (online) loterijen niet onder de strikte regulering van kansspelen op afstand worden gebracht. Dit is een weloverwogen keuze die samenhangt met de doelstellingen van het kansspelbeleid en de wijze waarop die zonder disproportionele eisen kunnen worden gerealiseerd. Naast het feit dat er in Nederland geen sprake lijkt te zijn van een substantiële illegale praktijk van online loterijen die kanalisatie behoeft, is daarbij in aanmerking genomen dat loterijen wezenlijk verschillen van sportweddenschappen en casinospelen die op afstand worden aangeboden. De in Nederland aangeboden loterijen zijn van oudsher een alternatief met een betrekkelijk laag risico voor de meer risicovolle sportweddenschappen en casinospelen. Vanuit de doelstellingen van het kansspelbeleid zijn zij aanzienlijk minder risicovol dan sportweddenschappen en casinospelen, onder meer als gevolg van het aanzienlijk lagere speltempo en uitkeringspercentage. Het kabinet wenst dit betrekkelijk onschuldige karakter van de loterij-producten in Nederland bij de modernisering van het kansspelbeleid te bewaren.

Om die reden zou het disproportioneel zijn de (aanbieders van) loterij-producten te onderwerpen aan de strikte eisen van de voorgestelde regeling van kansspelen op afstand, die de organisator onder meer verplichten tot voorafgaande inschrijving, identificatie en verificatie van iedere speler, tot monitoring van en zo nodig interventie in diens speelgedrag en tot raadpleging van het centraal register kansspelen op afstand voorafgaand aan iedere deelname aan het kansspel.

Dit wetsvoorstel bevat de basis om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen aan onder meer de betrouwbaarheid, deskundigheid, transparantie en controleerbaarheid van de aanbieder van goede doelenloterijen, zijn organisatie en de aangeboden loterij-producten. Uitgangspunt is dat de aanbieder van loterij-producten die aan de voorwaarden voldoet en een kansspelvergunning zal krijgen, gebruik kan maken van het internet of andere telecommunicatiemiddelen, zij het dat dit gebruik is gebaseerd op een andere vergunning dan de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. Het kabinet acht behoedzaamheid bij de modernisering van het kansspelbeleid waarvan het loterijstelsel deel uitmaakt, op zijn plaats en heeft mede daarom gekozen voor een geleidelijk proces. Tegelijkertijd met de indiening van dit wetsvoorstel wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de herziening van het loterijenstelsel.

Wat betreft de landgebonden speelcasino's waarnaar de Afdeling verwijst, is het kabinet voornemens de bestaande overheidsmonopoliepositie te heroverwegen. Het streven is een daartoe strekkend wetsvoorstel nog dit jaar in consultatie te geven. De Tweede Kamer wordt op korte termijn geïnformeerd over de voornemens op het gebied van de landgebonden casinomarkt.

Het kabinet heeft gekozen voor een geleidelijke modernisering van het bestaande stelsel. Naast het feit dat met een geheel nieuwe kansspelwet meer tijd is gemoeid dan de dringend noodzakelijke kanalisatie van kansspelen op afstand toelaat – honderdduizenden mensen in Nederland nemen immers nu al deel aan de tot nog toe niet-gereguleerde kansspelen op afstand – is daarbij van belang dat bij wijzigingen van het kansspelbeleid de nodige voorzichtigheid wordt betracht. Het kabinet ziet geen aanleiding het bestaande stelsel in een keer ingrijpend te veranderen en is van mening dat het kansspelbeleid als geheel met de voorgestelde en op korte termijn voor te stellen maatregelen in voldoende mate voldoet aan de eis van horizontale consistentie.

Ten slotte meent het kabinet dat regulering door middel van een vergunningstelsel met strikte voorwaarden en strikt overheidstoezicht evenveel of betere waarborgen biedt voor een restrictief kansspelbeleid als de huidige situatie. Door regulering kan met strikte eisen aan verschillende vergunninghouders, hun organisaties en hun diensten een betrouwbaar, verantwoord en controleerbaar worden gerealiseerd, waarbij concurrentie tussen geschikte en verantwoordelijk opererende aanbieders het vergunde kansspelaanbod voor de speler voldoende aantrekkelijk houdt om hem van het illegale aanbod af te houden.

4. Bevoegdheden Kansspelautoriteit

a. Noodzaak uitbreiding

Het advies van de Afdeling is gevolgd. De toelichting is waar nodig aangevuld.
De Afdeling constateert dat in het wetsvoorstel een aanzienlijke uitbreiding van de bevoegdheden van de kansspelautoriteit is opgenomen en adviseert om de noodzaak van deze bevoegdheden nader te onderbouwen. Het advies van de Afdeling is gevolgd. De toelichting is waar nodig aangevuld. Daarin is nader ingegaan op de noodzaak van de uitbreiding van de bevoegdheden van de kansspelautoriteit. Het kabinet acht de uitbreiding van de bevoegdheden noodzakelijk omdat in de praktijk is gebleken dat het standaard toezichts- en handhavingsinstrumentarium op basis van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet in alle gevallen toereikend is voor efficiënte handhaving van de wetgeving ten aanzien van landgebonden kansspelen. Daarnaast vraagt de bestrijding van illegale grensoverschrijdende kansspelen op afstand om nieuwe instrumenten, zoals de bindende aanwijzing aan tussenpersonen om hun dienstverlening aan illegale aanbieders te staken. Een bredere inzet van het strafrechtelijke instrumentarium en daarmee een hogere mate van afhankelijkheid van de capaciteit en de prioriteiten van politie en openbaar ministerie is niet wenselijk in die gevallen waarin dat niet om reden van bijvoorbeeld verwevenheid met andere criminele activiteiten is geboden. Om die reden acht het kabinet bijstelling van het instrumentarium noodzakelijk.

b. Binnentreden van woningen

Het advies van de Afdeling om de noodzaak van de voorgestelde bevoegdheid tot binnentreden van woningen nader te onderbouwen is gevolgd.

Kansspelen zijn geen gewone diensten. Het zijn veelal minder transparante diensten met inherente risico's op kansspelverslaving, op fraude en op andere vormen van criminaliteit. Die risico's zijn des te groter, indien de kansspelen worden georganiseerd door aanbieders die daartoe geen vergunning kunnen of willen verkrijgen en niet voldoen aan de eisen die het Nederlandse kansspelbeleid stelt aan aanbieders, hun organisatie en hun kansspelaanbod. Effectieve handhaving is daarom noodzakelijk.

In de praktijk van de kansspelautoriteit komen situaties voor waarin bedrijfsmatig illegale kansspelen worden georganiseerd vanuit – in voorkomende gevallen speciaal met dat oogmerk gehuurde – woningen waar ook de administratie van die kansspelen wordt bewaard. Ook komt het voor dat de aanbieder van illegale kansspelen de administratie of andere bewijsmiddelen met betrekking tot elders georganiseerde illegale kansspelen, al dan niet met het oog op de bescherming van het huisrecht, in een woning bewaart.
Bij een redelijk vermoeden dat dat de administratie of andere relevante bescheiden in verband met illegale kansspelen die relevant kunnen zijn om een ernstige inbreuk op de kansspelwetgeving te bewijzen, in (apparatuur in) een woning worden bewaard, zijn de toezichthouders van de kansspelautoriteit voor het welslagen van het onderzoek afhankelijk van de wil van de bewoner om hen (al dan niet) toegang te verlenen tot die woning. Een weigering van toegang tot de woning beperkt op zichzelf nog niet de bevoegdheid tot het vorderen van inzage in de relevante documenten. Inzage kan ook buiten de woning worden verstrekt, maar in dat geval kunnen de toezichthouders niet vaststellen of daadwerkelijk inzage is gegeven in alle relevante bescheiden.

Zonder nadere voorziening zou handhaving van de kansspelwetgeving in dergelijke gevallen, ook zonder indicaties voor bijvoorbeeld verwevenheid met andere vormen van (georganiseerde) criminaliteit, afhankelijk zijn van de inzet van het strafrechtelijke handhavingsinstrumentarium, waardoor de effectiviteit van de handhaving, zoals ook in de periode voor de instelling van de kansspelautoriteit, afhankelijk zou zijn van de capaciteit en prioriteitstelling van politie en openbaar ministerie. Het kabinet acht de voorgestelde bevoegdheid tot het betreden en doorzoeken van woningen daarom noodzakelijk met het oog op een betere bestuursrechtelijke handhaving van de kansspelwetgeving. Dit geldt overigens niet alleen bij landgebonden kansspelen; ook bij volledig digitale dienstverlening door aanbieders van illegale kansspelen op afstand is de mogelijkheid van toegang tot de privéwoning en de daar aanwezige administratie en apparatuur noodzakelijk.

5. Privacybescherming

Het advies van de Afdeling is gevolgd. In de toelichting is nader ingegaan op het ontbreken van alternatieven die een minder vergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de speler meebrengen, op de noodzaak en proportionaliteit van de verschillende maatregelen en op de waarborgen voor de persoonlijke levenssfeer.

Het kabinet wijst er hierbij op dat in de toelichting reeds is aangegeven dat bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel een privacy impact analyse is uitgevoerd en dat die bij de nadere uitwerking in de

lagere regelgeving wordt voortgezet. Uit de aard van een dergelijke analyse vloeit voort dat daarbij stelselmatig wordt onderzocht of de beleidsdoelstellingen kunnen worden bewerkstelligd met minder vergaande maatregelen en minder privacy-impact.

Voorts wijst het kabinet er op dat de vergunninghouder de speler juist en volledig moet informeren over de verwerking van persoonsgegevens en het door hem gevoerde beleid ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de speler. Degene die als speler wil worden ingeschreven, moet daarmee uitdrukkelijk instemmen; degene die daar niet voor kiest, kan bijvoorbeeld niet als speler worden ingeschreven. De speler is daarmee geïnformeerd over onder meer de verwerking van zijn persoonsgegevens bij de inschrijving, het gebruik van het spelersprofiel en de monitoring van zijn speelgedrag.

Inschrijving als speler

De Afdeling constateert op zich terecht dat de gegevens die voor inschrijving als speler moeten worden aangeleverd, niet op het niveau van de formele wet worden vastgesteld. De reden daarvoor is dat toekomstige alternatieven voor betrouwbare identificatie en verificatie van spelers met een lagere privacy-impact, zo snel mogelijk moeten kunnen worden geïmplementeerd. Om die reden lenen ook technische voorschriften met betrekking tot bijvoorbeeld de beveiliging van de gegevensopslag door de vergunninghouders zich minder voor opneming in formele wetgeving.

De gegevens die degene die als speler wil worden ingeschreven, aan de vergunninghouder moet verstrekken, zijn in het voorstel beperkt tot die gegevens die noodzakelijk zijn voor de betrouwbare identificatie van die persoon. Betrouwbare identificatie en verificatie is noodzakelijk om te voorkomen dat minderjarigen en spelers die in het centraal register uitsluiting kansspelen zijn ingeschreven aan risicovolle kansspelen kunnen deelnemen. Betrouwbare identificatie en verificatie van spelers is ook noodzakelijk ter voorkoming van witwassen, fraude en andere vormen van criminaliteit. Het verstrekken van naam, adres, geboortedatum, telefoonnummer, emailadres en betaalrekeningnummer sluit aan bij wat in de internationale praktijk gebruikelijk is.

Daarnaast moet de speler zijn burgerservicenummer (BSN) verstrekken.[10] Ook dit sluit aan bij de internationale praktijk; in Italië, Denemarken en België moet een dergelijk nummer worden verstrekt. Het BSN mag door de aanbieder uitsluitend gebruikt worden om na te gaan of de speler is opgenomen in het centraal register uitsluiting kansspelen, in welk geval de vergunninghouder hem niet als speler mag inschrijven en laten deelnemen aan de door hem georganiseerde kansspelen. Het gebruik van het BSN geeft een zeer hoge mate van zekerheid over de identiteit van de speler. Dit is nodig om te voorkomen dat spelers die zijn ingeschreven in het centraal register, toch aan de meer risicovolle kansspelen kunnen deelnemen en dat niet-ingeschreven personen ten onrechte van deelname worden uitgesloten. Dezelfde mate van betrouwbaarheid kan niet worden verkregen met een minder vergaande set gegevens. Weliswaar kan een slechts tot één uniek persoon te herleiden identiteit worden vastgesteld door verschillende persoonsgegevens met elkaar te combineren, maar hierbij is de kans op fouten groter. Deze methode is ook minder geschikt voor geautomatiseerde processen.

Identificatie van de speler is alleen effectief indien de vergunninghouder kan verifiëren dat de bij registratie opgegeven gegevens juist zijn en toebehoren aan de speler. Omdat er nog geen andere, voldoende betrouwbare methoden van identificatie en verificatie van personen op afstand zijn die minder ingrijpend zijn voor de persoonlijke levenssfeer van de speler, vindt verificatie, in aansluiting op het stelsel van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, noodzakelijkerwijs plaats door het overleggen van documenten waaruit de door de speler opgegeven identiteit blijkt, zoals bijvoorbeeld een kopie, digitale scan of foto van het identiteitsbewijs. Om de verificatie sluitend te maken moet de speler daarnaast een bedrag overmaken van de door hem bij de inschrijving als speler opgegeven betaalrekeningnummer. Daarmee wordt ook vastgesteld dat de speler houder is van de betaalrekening waarop eventuele speelwinsten worden uitgekeerd.
Om de privacy-impact en -risico's bij nieuwe ontwikkelingen op het gebied van identificatie en verificatie op afstand te minimaliseren, wordt een en ander in de lagere regelgeving nader uitgewerkt.

Bij de inschrijving moet de speler de grenzen van zijn speelgedrag, waaronder het stortingslimiet, het maximale saldo op de speelrekening en de maximale bezoekfrequentie, in een spelersprofiel benoemen. Dit is een effectief instrumentvoor verslavingspreventie en een noodzakelijk onderdeel om een zo hoog mogelijk beschermingsniveau voor de speler te realiseren zonder afbreuk te doen aan diens eigen verantwoordelijkheid. Na het sluiten van de spelersaccount (door de speler zelf of door de vergunninghouder), worden het spelersprofiel en de gegevens met het speelgedrag van de identificeerbare speler voor een bepaalde periode bewaard. Deze bewaartermijn wordt in lagere regelgeving

[10] De speler zonder BSN moet ook de geboorteplaats opgeven, hetgeen aansluit bij de praktijk van de strafrecht- en vreemdelingenketens.

vastgesteld en zal worden gebaseerd op de minimale termijn die noodzakelijk is voor het toezicht door de kansspelautoriteit. Voorkomen moet worden dat de kansspelautoriteit na uitschrijving van de speler het handelen van de betrokken vergunninghouder niet meer kan controleren. Door de gegevens tijdelijk te bewaren kan ook worden voorkomen dat een speler zich met het enkele oogmerk van de verwijdering van gegevens met betrekking tot diens risicovolle speelgedrag, uitschrijft en zich direct weer als speler inschrijft. Bij het bepalen van deze bewaartermijn zal worden bezien welke termijnen in andere lidstaten en de internationale praktijk worden gehanteerd. Het kabinet gaat er voorshands van uit dat die termijn aanzienlijk korter zal zijn dan de bewaartermijnen van zeven en vijf jaar die ingevolge de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme gelden ten aanzien van transacties en identificatie.

Monitoren speelgedrag

Zoals hiervoor reeds is aangegeven, wenst het kabinet de spelers in Nederland een hoog beschermingsniveau tegen kansspelverslaving te bieden. Monitoring van het speelgedrag van iedere speler is daarbij noodzakelijk om risicovol speelgedrag vroegtijdig te onderkennen en preventief hulp te kunnen bieden.
Een alternatief voor het systematisch monitoren van het speelgedrag aan de hand van het spelersprofiel en risico-indicatoren is steekproefsgewijs onderzoek naar het speelgedrag van willekeurige spelers. Hiermee kunnen echter niet alle risicovolle spelers die hulp nodig hebben bij het matigen van hun speelgedrag worden gedetecteerd. In die zin voldoet het niet aan de eisen van een hoog beschermingsniveau en de *best practices* van de internationale praktijk. Daarnaast heeft het als nadeel dat recreatieve spelers ten aanzien van wie geen enkele aanleiding bestaat het speelgedrag nader te onderzoeken, onnodig kunnen worden lastiggevallen.

Financiële transacties

De financiële transacties tussen de vergunninghouder en de speler moeten worden geregistreerd. Dit is niet alleen noodzakelijk in het belang van het toezicht op naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Wet op de kansspelbelasting, maar ook in het belang van de bescherming van de speler. Het spelverloop en de daarmee verbonden financiële transacties tussen aanbieder en speler moeten na afloop kunnen worden gereconstrueerd. Daardoor kan bij betwisting van het eerlijke karakter van het spelverloop de gang van zaken worden beoordeeld. Door die registratie kan ook worden vastgesteld welke aanspraken op uitkering de speler jegens de vergunninghouder heeft. Daarnaast kan de vergunninghouder de geregistreerde transactiegegevens analyseren om patronen te herkennen die kunnen duiden op fraude, matchfixing of andere vormen van kansspelgerelateerde criminaliteit. De registratie van de financiële transacties tussen speler en vergunninghouder is algemeen aanvaard in de internationale praktijk. Voor de bewaartermijnen van die gegevens zal in de lagere regelgeving worden aangesloten bij de bewaartermijn van zeven jaar in de Algemene Wet inzake de Rijksbelastingen.

Centraal register uitsluiting kansspelen

Het uitsluiten van deelname aan de meer risicovolle kansspelen is alleen effectief indien de betrokken speler niet kan uitwijken naar het aanbod van andere vergunninghouders die kansspelen op afstand, in speelautomatenhallen en in speelcasino's organiseren. Hiervoor is een centrale registratie noodzakelijk, die door alle betrokken vergunninghouders wordt geraadpleegd voordat zij een speler toelaten tot de ruimte waar die kansspelen worden aangeboden. Omdat effectieve uitsluiting niet op een andere wijze kan worden gerealiseerd, hebben de Algemene Rekenkamer en het WODC een dergelijke benadering aanbevolen. Ook de Tweede Kamer heeft in de motie Kooimans c.s. om een dergelijke benadering gevraagd. Die gaat noodzakelijkerwijs gepaard met gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer van de betrokken speler.

Door de voorgestelde invulling van de zorgplicht van de vergunninghouder gaat het in verreweg de meeste gevallen om inschrijving in het register op verzoek van de speler zelf, die daarmee toestemming geeft voor de benodigde verwerking van persoonsgegevens. Bij onvrijwillige inschrijving in het register is de inmenging in de persoonlijke levenssfeer van de betrokken speler weliswaar groter, maar hiertegenover staat dat het gaat om een zeer kleine groep spelers die hun eigen verantwoordelijkheid niet (meer) kunnen nemen en met hun speelgedrag zichzelf of hun naasten kunnen schaden.

Bij de inrichting van het systeem van het centraal register is de privacy-impact zo beperkt mogelijk gehouden. De inschrijving in dat register is per definitie tijdelijk, waarna de opgenomen gegevens worden geanonimiseerd en uit het register worden verwijderd. In het register worden slechts die gegevens opgenomen die strikt noodzakelijk zijn voor het beoogde doel (uitsluiting van deelname aan kansspelen). Doordat vergunninghouders het register slechts met een hit/no hit kunnen bevragen, verkrijgen zij slechts wanneer dat noodzakelijk is – wanneer een persoon daadwerkelijk wil gaan

spelen – de strikt noodzakelijke informatie, namelijk antwoord op de vraag of die persoon wel (hit) of niet (no hit) in het register is ingeschreven. Bovendien mogen zij gegevens over welke spelers de toegang tot kansspelen is geweigerd vanwege inschrijving in het centraal register, niet opslaan. Verder moet de communicatie tussen de vergunninghouder en het centraal register en de vergunninghouder volledig versleuteld zijn. Aan die versleuteling worden, als onderdeel van de passende maatregelen die de vergunninghouder in zijn spelsysteem moet treffen tegen verlies en onrechtmatige verwerking, in de lagere regelgeving technische eisen gesteld. Deze opzet maakt het mogelijk met een zeer beperkte gegevensstroom en minimale privacy-impact een effectieve controle op het centraal register uit te voeren.

Gegevensbeveiliging

De vergunninghouder moet bij de verwerking van persoonsgegevens voldoen aan de eisen uit de 'Richtsnoeren informatiebeveiliging' van het College bescherming persoonsgegevens. Hierin is opgenomen dat een cyclus moet worden doorlopen, waaruit specifieke beveiligingseisen ten aanzien van het spelplatform volgen en de gegevens daarin. Daarbij moet de vergunninghouder als eerste de risico's vaststellen. Deze analyse bepaalt het gewenste beveiligingsniveau. Op basis van de risico's moeten gerichte beveiligingsmaatregelen worden getroffen om dit niveau te kunnen waarborgen. Hierbij moet de vergunninghouder gebruik maken van algemeen geaccepteerde beveiligingsstandaarden, zoals ISO/IEC27002 en ISO/IEC27001. Tot slot is de vergunninghouder verplicht de implementatie en naleving van de maatregelen te controleren en te evalueren en de risicoanalyse up-to-date te houden.

De kansspelautoriteit is verantwoordelijk voor het beheer van het Centraal Register en daarmee voor de beveiliging van de gegevens die hierin zijn opgenomen. Ook de kansspelautoriteit moet bij de verwerking van deze gegevens voldoen aan bovenstaande eisen.

6. Doorberekening handhavingskosten

De Afdeling constateert terecht dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de vraag of de kansspelheffing kostendekkend is in de zin dat de aanbieders gezamenlijk alle kosten van de kansspelautoriteit financieren of dat tevens sprake is van een overheidsbijdrage. De kansspelheffing is sinds de instelling van de kansspelautoriteit kostendekkend in die zin dat de financiering van de kansspelautoriteit volledig wordt gedekt door de kansspelheffing en leges, en dat geen sprake is van een aanvullende overheidsbijdrage. Deze keuze met betrekking tot de financiering van de kansspelautoriteit is reeds bij de instelling van de kansspelautoriteit, onder meer in Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 3, p. 25–26, 29, nr. 6, p. 26–27, nr. C, p. 12–13, uitgebreid toegelicht. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toelichting uitgebreid met een verwijzing hiernaar.

De redenen om de kansspelautoriteit uit leges en heffingen te financieren zijn sindsdien niet gewijzigd. Voor zover het advies van de Afdeling er toe strekt alsnog een overheidsbijdrage voor de taakuitvoering van de kansspelautoriteit op het gebied van toelating, toezicht en handhaving, verslavingspreventie en voorlichting in te voeren, is dat advies niet gevolgd. Hoewel het kabinet met de Afdeling van mening is dat toezicht op naleving van wettelijke voorschriften in het algemeen ook een publiek belang dient, betekent dit niet dat de financiering van de kansspelautoriteit (gedeeltelijk) uit de algemene middelen moet worden gefinancierd.

Anders dan bijvoorbeeld bij het generieke mededingingsrecht en de generieke consumentenbescherming waarop de Autoriteit Consument en Markt toezicht houdt, is op de kansspelmarkt sprake van een duidelijk afgebakende en in omvang beperkte groep onder toezicht gestelde vergunninghouders. Deze ondervindt een specifiek en substantieel profijt van de (toezichthoudende en coördinerende) werkzaamheden van de kansspelautoriteit. Toezicht en handhaving door de kansspelautoriteit biedt de speler het nodige vertrouwen in de onder toezicht gestelde vergunninghouder, diens organisatie en diens kansspelaanbod. Dit vertrouwen maakt het legale aanbod immers voor de speler aantrekkelijker dan het illegale aanbod waar de speler geen bescherming geniet. De hele groep onder toezicht gestelde kansspelvergunninghouders heeft profijt van vertrouwen in de beheerste, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen die in Nederland worden aangeboden. Ook hebben de vergunninghouders baat bij de bestrijding van illegale kansspelen door de kansspelautoriteit, waardoor de concurrentie van illegaal aanbod nog verder afneemt. Daarbij komt dat de kansspelproducten die zij aanbieden, anders dan bijvoorbeeld producten op het gebied van telecom, energie of post, inherent risicovol zijn. De mogelijk negatieve gevolgen van kansspelen, onder meer op het gebied van kansspelverslaving, moeten worden beteugeld. Het kabinet is van mening dat het redelijk is de kosten daarvan, die in wezen onderdeel vormen van de kostprijs van de kansspelproducten, bij de vergunninghouder in rekening te blijven brengen en niet alsnog (gedeeltelijk) op de samenleving als geheel af te wentelen.

Voorts is invoering van een overheidsbijdrage naar de mening van het kabinet niet noodzakelijk met het oog op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de kansspelautoriteit. In het omslagstelsel van de kansspelheffing wordt de begroting van de kansspelautoriteit jaarlijks vooraf vastgesteld en worden de kosten achteraf middels een verdeelsleutel doorbelast. De opgelegde boetes komen overigens niet ten goede van de kansspelautoriteit, maar van de schatkist.

Ten slotte worden alleen de daadwerkelijk gemaakte kosten doorberekend. De kansspelautoriteit houdt risicogestuurd toezicht en werkt waar mogelijk samen met andere toezichthouders om de toezichtcapaciteit zo efficiënt en gericht mogelijk in te zetten. Hoge toezichtskosten die de (concurrentie)positie van vergunninghouders ten opzichte van het illegale marktsegment verzwakken, zijn niet in het belang van de kansspelautoriteit.

Het niet alsnog invoeren van een rijksbijdrage ten behoeve van de taakuitvoering van de kansspelautoriteit strookt met de nieuwe uitgangspunten ter zake van kostendoorberekening, zoals die zijn opgenomen in het rapport van de interdepartementale werkgroep *Herziening Maat houden*, dat inmiddels door de Ministers van Veiligheid en Justitie en van Economische Zaken aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 2013/14, 24 036, nr. 407).

7. Delegatie

Het advies van de Afdeling om de noodzaak van de diverse delegatiebepalingen nader te bezien, is gevolgd.
De algemene delegatiegrondslag in artikel 31o is geschrapt. De kansspelautoriteit kan aan de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand in het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van die kansspelen voorschriften verbinden. De Minister van Veiligheid en Justitie kan op grond van artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door de kansspelautoriteit.
Ook de delegatiebepalingen in de oorspronkelijke artikelen 1, derde lid, en 31, derde lid, op grond waarvan bij ministeriele regeling nadere regels zouden kunnen worden gesteld met betrekking tot de begrippen ‘kansspel’ en ‘kansspelen op afstand’ zijn vervallen.
Verder is naar aanleiding van het advies van de Afdeling de toelichting (paragraaf 14) aangepast.

Het advies van de Afdeling om de in de toelichting vermelde invulling van de verschillende delegatiebepalingen op te nemen in formele wetgeving, is echter niet gevolgd. De reikwijdte en de structurele elementen – het vergunningenstelsel, de voornaamste duurzame normen, de toezichtsbevoegdheden en de sancties – van de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand zijn overeenkomstig de Aanwijzingen voor de regelgeving in het wetsvoorstel opgenomen. Daarbij is zoveel mogelijk op formeel-wettelijk niveau geregeld en is, met het oog op de betrokkenheid van het parlement, waar mogelijk in de toelichting het nodige inzicht verschaft in de nadere uitwerking van de verschillende delegatiebepalingen zoals het kabinet die thans voor ogen staat. Dit betekent echter niet dat die nadere uitwerking voldoende duurzaam is voor regeling bij wet. Zoals in de toelichting is gememoreerd, is de internationale praktijk van kansspelen op afstand aan snelle verandering onderhevig. Ook is de effectiviteit van de voorgestelde regulering mede afhankelijk van de flexibiliteit daarvan.

Het kabinet wijst in dit verband op de technologische ontwikkelingen op het gebied van het internet en elektronische telecommunicatie zoals mobiele telefonie en digitale televisie, op het gebied van elektronische betalingen op afstand en op het gebied van de identificatie en verificatie van online-consumenten. Deze ontwikkelingen kunnen in de nabije toekomst van belang zijn voor onder meer de wijze waarop kansspelen op afstand kunnen worden georganiseerd, waarop de consument zich als speler kan inschrijven, waarop hij zich kan aanmelden voor deelname, waarop hij kan worden geïdentificeerd en waarop betalingen op een veilige en betrouwbare wijze kunnen plaatsvinden. Duurzame normen, zoals de vereisten *dat* de speler naar behoren moet worden geïdentificeerd en *dat* betalingen veilig moeten verlopen, zijn in het wetsvoorstel opgenomen. De specifieke wijze waarop een en ander in een snel veranderende omgeving het beste kan worden gerealiseerd, leent zich minder voor regeling op formeel-wettelijk niveau. Dit zou belemmerend kunnen werken voor de noodzakelijke aansluiting van de maatregelen op de doelstellingen van het kansspelbeleid. Indien, bijvoorbeeld, op afzienbare tijd een alternatieve methode voor de identificatie en verificatie van online-consumenten wordt ontwikkeld, kunnen de nalevingskosten voor de vergunninghouder, de administratieve lasten voor de speler en de privacy-impact worden gereduceerd, hetgeen de gewenste kanalisatie en de effectiviteit van het stelsel ten goede komt. Een dergelijke methode moet daarom snel in de Nederlandse regulering kunnen worden toegepast.

Ook de wetenschap op het gebied van de kansspelverslaving is in ontwikkeling. De verslavingspreventiemaatregelen zijn daarom niet tot in detail op formeel-wettelijk niveau verankerd, maar op hoofdlijnen in het wetsvoorstel opgenomen. Het stelsel moet voldoende flexibel zijn om voortschrijdende (wetenschappelijke) inzichten op het gebied van kansspelverslaving daarin te kunnen verwerken.

Verder moet rekening worden gehouden met juridische ontwikkelingen. Naast de zich verder ontwikkelende jurisprudentie van het Hof van Justitie ten aanzien van de verenigbaarheid van nationale kansspelwetgevingen met het Unierecht, noemt het kabinet in dit verband de onderhandelingen in het kader van de Raad van Europa over de integrale en internationale aanpak van matchfixing, die gevolgen kan hebben voor de Nederlandse kansspelregelgeving. Ook op dergelijke ontwikkelingen moet adequaat kunnen worden gereageerd.
Ten slotte zal de praktijk van de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand worden geëvalueerd, tussentijds gemonitord en waar nodig worden bijgesteld. Ook dit vergt een zekere flexibiliteit.

DEEL II: WET OP DE KANSSPELBELASTING

8. Herziening Wet Ksb

De Afdeling adviseert binnen afzienbare termijn een herziening van de Wet op de kansspelbelasting (Ksb) ter hand te nemen of het uitstel van deze herziening dragend te motiveren. Het kabinet heeft gekeken welke veranderingen in de Wet Ksb zouden leiden tot wenselijke verbeteringen. De voorstellen voor aanpassingen in de Wet Ksb gaan daarom ook een stuk verder dan voor de regulering van kansspelen op afstand noodzakelijk zou zijn en kunnen worden beschouwd als een herziening. Zo is in dit wetsvoorstel expliciet opgenomen dat poker een kansspel is, wat de belastinggrondslag is voor landgebonden pokertoernooien, zijn enkele overbodige administratieve verplichtingen geschrapt en is de belastingplicht die op gespannen voet staat met het beginsel van vrij verkeer van diensten aangepast.
Bij deze herziening heeft het kabinet ook de toezeggingen aan de Tweede Kamer[11] in ogenschouw genomen om bij een eventuele stelselwijziging van de kansspelbelasting een heffing over de inleg te overwegen en daarmee het buitenkansbeginsel (heffen over de prijs) los te laten. In dit wetsvoorstel staan voorstellen waarmee het buitenkansbeginsel verder losgelaten wordt. Zo verschuift de belastingplicht bij landgebonden pokertoernooien van de prijswinnaar (over de prijs) naar de aanbieder (over het bruto spelresultaat). Ook bij thans illegale buitenlandse kansspelen op internet die na vergunningverlening legale buitenlands kansspelen op afstand worden, verschuift de belastingplicht van de prijswinnaar (over de maandwinst) naar de aanbieder (over het bruto spelresultaat). Het kabinet acht verdere aanpassingen van de grondslagen op dit moment niet nodig. Aanpassingen in de grondslagen voor gevestigde aanbieders van kansspelen hebben ingrijpende gevolgen voor de bedrijfsvoering en hebben (bij een budgettair neutrale operatie) grote herverdelingseffecten tot gevolg. De verschillen in belastinggrondslagen en belastingplichtigen leiden in de praktijk nauwelijks tot problemen. Aanbieders van kansspelen weten onder welke categorie (bijvoorbeeld loterijen of casinospelen) hun kansspelen vallen en daarmee dus ook wat de belastinggrondslag is en wie de belastingplichtige is.

B. Kansspelen op afstand

9. Tariefdifferentiatie

a. Introductie tariefdifferentiatie

Het kabinet heeft gekozen voor een lager tarief voor aanbieders van legale kansspelen op afstand om daarmee de kanalisatie te bevorderen. Een hogere kanalisatie is van wezenlijk belang voor het behalen van de beleidsdoelstellingen van de regulering van kansspelen op afstand: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het voorkomen van fraude en criminaliteit. Het kabinet is ervan overtuigd dat er bij kansspelen op afstand een veel sterkere relatie bestaat tussen de hoogte van de kansspelbelasting en de mate van kanalisatie dan bij landgebonden kansspelen. Een belangrijke oorzaak van die sterke relatie is dat het aanbod van illegale kansspelen op afstand lastiger te bestrijden is dan het aanbod van illegale landgebonden kansspelen. Daarom is het van belang dat het voor aanbieders van kansspelen op afstand aantrekkelijk is om hun diensten legaal aan te bieden. Een vergelijking met andere belastingmiddelen waarbij niet-legaal handelen niet zwaarder wordt belast, kan niet zonder meer gemaakt worden. Juist bij kansspelen op afstand blijkt dat een lager tarief de omvang van de illegale markt aanzienlijk verkleint.
De Afdeling wijst op een aantal (andere) nadelen van de tariefdifferentiatie. De tariefdifferentiatie raakt volgens de Afdeling aan het beginsel van fiscale neutraliteit, levert mogelijk een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling op in het licht van internationale gelijke behandelingsnormen, leidt tot de introductie van een nieuwe belastinguitgave en komt de eenvoud van de uitvoerbaarheid niet ten goede. Het kabinet erkent dat er nadelen zitten aan de tariefdifferentiatie en heeft deze gewogen tegen het belang van een hoge kanalisatie voor het in grote mate behalen van de beleidsdoelstellingen van de regulering van kansspelen op afstand. Daarbij heeft het belang van het behalen van de beleidsdoel-

[11] Handelingen II 2006/07, nr. 83, blz. 4549 en 4550.

stellingen zwaarder gewogen dan de nadelen van de tariefdifferentiatie. Het kabinet wijst er nogmaals op dat Nederland niet het enige land is dat kiest voor een tariefdifferentiatie. Uit onderzoek van H2 Gambling Capital naar de kansspelbelasting in acht lidstaten van de Europese Unie (EU) waarin kansspelen op afstand gereguleerd zijn, blijkt dat al deze lidstaten een ander kansspelbelastingtarief en veelal ook een andere belastinggrondslag kennen voor kansspelen op afstand dan voor landgebonden kansspelen.[12] Tot op heden is niet gebleken dat de tariefdifferentiaties in die landen jurdisch onhoudbaar zijn. Het kabinet gaat er dan ook van uit dat de tariefdifferentiatie ook in Nederland juridisch houdbaar is.

b. Evaluatie tariefdifferentiatie; toetsbaar doel, en
c. Evaluatie tariefdifferentiatie; horizonbepaling

Het tarief van 20% voor legale kansspelen op afstand betreft geen belastinguitgave. Een horizonbepaling is in dit geval dan ook niet aan de orde. Eén van de toetsbare doelen van onderhavig wetsvoorstel is het behalen van een kanalisatie van minimaal 80% vanaf het jaar 2018. Het tarief van 20% draagt bij aan het behalen van deze doelstelling. Deze doelstelling zal op grond van artikel VIII van het wetsvoorstel tijdens de evaluatie worden getoetst.

10. Legale kansspelen op afstand

a. Verschuiving belastingplicht

Met de door de Afdeling beschreven verschuiving is het buitenkansbeginsel, van oorsprong de rechtsgrond voor de kansspelbelasting, inderdaad verder losgelaten. De Afdeling vraagt zich vervolgens af wat de rechtsgrond voor de kansspelbelasting is in de gevallen waarbij de prijs niet de belastinggrondslag is. Het kabinet ziet als rechtsgrond voor de kansspelbelasting, ongeacht of de prijs of het bruto spelresultaat de belastinggrondslag is, dat het, gezien de aard van kansspelen en de voordelen die kansspelen winnaars kunnen opleveren, wenselijk is om belasting te heffen over kansspelen, dit mede in het licht van de btw-vrijstelling voor kansspelen. Een separate kansspelbelasting is hiervoor een geschikt middel. Bij de aanpassingen van de Wet Ksb in de loop der tijd hebben praktische aspecten de doorslag gegeven om bij bepaalde categorieën kansspelen niet de prijzen maar het bruto spelresultaat te belasten.

b. Omschrijving belastingplicht

Uit het voorgestelde artikel 31 van de Wet op de kansspelen vloeit voort dat legale kansspelen op afstand alleen mogen worden aangeboden door een vergunninghouder. De aanbieder van legale kansspelen op afstand is dus per definitie de vergunninghouder. Daarom is het voor de Belastingdienst altijd duidelijk dat de vergunninghouder de belastingplichtige is. Voor legale kansspelen op afstand is het dus niet nodig om de vergunninghouder in plaats van de aanbieder als belastingplichtige aan te wijzen.

c. Dubbele heffing

Het Besluit voorkoming dubbele belasting 2001 (Bvdb 2001) is in beginsel slechts van toepassing op binnenlandse belastingplichtigen. Het toepassingsbereik, met andere woorden, is beperkt tot in Nederland wonende natuurlijke personen en alhier gevestigde lichamen. Een niet in Nederland wonende of gevestigde aanbieder van een legaal kansspel op afstand komt daarom niet in aanmerking voor de toepassing van het Bvdb 2001. Het ligt primair op de weg van het woon- of vestigingsland van de aanbieder van het kansspel op afstand om eventuele dubbele heffing van kansspelbelasting weg te nemen op basis van de aldaar geldende eenzijdige regeling ter voorkoming van dubbele belasting.

11. Illegale kansspelen op afstand

a. Verschuiving belastingplicht

Het kabinet is het met de Afdeling eens dat het vanuit het oogpunt van inning inderdaad wenselijker is om in één keer over het totale bruto spelresultaat van de aanbieder van een binnenlands illegaal kansspel op afstand te heffen dan over de maandwinst bij de afzonderlijke spelers. Het is echter ook wenselijk om buitenlandse illegale kansspelen op afstand te belasten. Omdat er onvoldoende aanknopingspunten zijn om van de aanbieders van buitenlandse illegale kansspelen op afstand belasting te heffen en te innen, zal de belastingheffing moeten plaatsvinden bij de Nederlandse

[12] H2 Gambling Capital – Benchmark of gambling taxation and license fees in eight European member states.

spelers. Het wel belasten van de maandwinst van Nederlandse spelers die deelnemen aan buitenlandse illegale kansspelen op afstand, maar het niet belasten van de maandwinst van Nederlandse spelers die deelnemen aan binnenlandse illegale kansspelen op afstand, staat op gespannen voet met het beginsel van vrij verkeer van diensten. De keuze beperkt zich dus tot het belasten van de binnenlandse illegale aanbieders van kansspelen op afstand of het belasten van de deelnemers aan zowel binnenlandse als buitenlandse illegale kansspelen op afstand. Omdat nagenoeg alle illegale kansspelen op afstand buitenlandse illegale kansspelen op afstand zijn, heeft het kabinet ervoor gekozen om de deelnemers aan illegale kansspelen op afstand als belastingplichtige aan te wijzen.
Van een buitenlandse deelnemer aan binnenlandse illegale kansspelen op afstand kan niet verwacht worden dat hij door heeft dat hij deelneemt aan een binnenlands kansspel op afstand dat naar Nederlandse maatstaven illegaal is en dat hij voor zijn maandwinst belastingplichtig is in Nederland. Het kabinet neemt het advies van de Afdeling daarom ter harte. Naar aanleiding van dit advies heeft het kabinet het wetsvoorstel zodanig aangepast dat de niet in Nederland wonende of gevestigde gerechtigden tot prijzen uit binnenlandse illegale kansspelen op afstand toch niet als belastingplichtigen worden aangemerkt.

b. Dubbele heffing

Vanwege het vervallen van de belastingplicht van niet in Nederland wonende of gevestigde gerechtigden tot prijzen uit binnenlandse illegale kansspelen op afstand, zoals beschreven in onderdeel 11, onder a, is het vraagstuk van hoe om te gaan met mogelijke dubbele heffing van kansspelbelasting voor deze situatie niet langer aan de orde.

C. Landgebonden kansspelen

12. Belastingplicht illegale binnenlandse landgebonden speelautomaten

De Afdeling merkt terecht op dat uit het wetsvoorstel slechts impliciet naar voren komt dat met ‘degene die de opbrengst geniet’ niet de speler bedoeld wordt. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting verduidelijkt wie bedoeld wordt met ‘degene die de opbrengst geniet’, namelijk degene die het bruto spelresultaat geniet.

13. Motivering wijziging belastingplicht buitenlandse landgebonden casinospelen, pokertoernooien en speelautomaten

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting verduidelijkt waarom de belastingplicht bij buitenlandse landgebonden casinospelen, pokertoernooien en speelautomaten gewijzigd is, namelijk omdat de huidige belastingplicht op gespannen voet staat met het beginsel van vrij verkeer van diensten, zoals ook volgt uit de door de Afdeling aangehaalde conclusies van de AG van 26 maart 2014 in zaken 12/05519 en 13/03843. De Afdeling stelt terecht vast dat het niet klopt dat met de maatregel in alle gevallen voorkomen wordt dat een in Nederland wonende gerechtigde tot de prijs van een buitenlands kansspel meer betaalt dan een speler bij een binnenlands kansspel. Dit is namelijk niet het geval als de aanbieder van het buitenlandse landgebonden kansspel buiten de Europese Economische Ruimte (EER) woont of gevestigd is. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

14. Prijzen in natura

Het kabinet heeft het voorstel om de waardering van prijzen in natura te wijzigen heroverwogen. In het wetsvoorstel werd voorgesteld voortaan in beginsel uit te gaan van de factuurwaarde. Het komt echter regelmatig voor dat de organisator van een kansspel de prijs in natura om niet of tegen een lage prijs verkrijgt in ruil voor reclame voor het product. Het kabinet acht het niet wenselijk om in die gevallen dergelijke prijzen in natura tegen een veel lagere waarde dan de waarde in het economische verkeer te belasten. Daarom ziet het kabinet er op dit moment van af om bij de waardering van prijzen in natura uit te gaan van de factuurwaarde.

D. Overig

15. Definitie kansspel; delegatie

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om de delegatiebepaling die de mogelijkheid geeft om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen aan hetgeen onder kansspelen en kansspelen op afstand wordt verstaan, beter aan te laten sluiten bij de beoogde toepassing van de delegatiebevoegdheid, heeft het kabinet de noodzaak voor deze delegatiebepaling heroverwogen. Daarbij is het kabinet tot de conclusie gekomen dat die noodzaak op dit moment ontbreekt. Bovendien kan de formulering van een dergelijke delegatiebepaling beter vormgegeven worden zodra meer zicht bestaat op welke

wijze lagere regelgeving behulpzaam zou kunnen zijn bij het geven van een nadere invulling aan hetgeen onder kansspelen en kansspelen op afstand wordt verstaan. Daarom heeft het kabinet ervoor gekozen deze delegatiebepaling te laten vervallen.

16. Bevoegdheden ambtenaren Belastingdienst

Het advies van de Afdeling is gevolgd en de toelichting is aangevuld.
De toegang van de Belastingdienst tot de controledatabank van de vergunninghouder heeft een duidelijke meerwaarde voor de beoordeling van de materiële juistheid van de maandelijkse aangiften kansspelbelasting door de vergunninghouder. Als belastingplichtige is deze vergunninghouder ingevolge artikel 52, eerste lid, van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR) reeds gehouden op een zodanige wijze een administratie te voeren en te bewaren dat te allen tijde zijn rechten en verplichtingen en de voor de belastingheffing overigens van belang zijnde gegevens hieruit duidelijk blijken. Deze administratie zal zich niet in Nederland bevinden indien de belastingplichtige niet in Nederland gevestigd is. In de praktijk zal dit kunnen leiden tot problemen bij het verkrijgen van feitelijke toegang op grond van artikel 47 van de AWR tot die administratie of de inbeslagneming daarvan. Recente ervaringen van de Belastingdienst wijzen uit dat de administratie van dergelijke kansspelaanbieders complex en moeilijk toegankelijk is. In de lagere regelgeving worden nadere regels gesteld met betrekking tot onder meer de inrichting van de controledatabank en de aanlevering van de daarin op te nemen gegevens, waarbij ook de informatiebehoefte van de Belastingdienst wordt betrokken. Aldus vormt de toegang tot de controledatabank een praktische en waardevolle aanvulling op artikel 52 van de AWR.

Met de combinatie van toegang tot de controledatabank in Nederland door de Belastingdienst en de kansspelautoriteit, de elektronische toegang tot het primaire systeem van de vergunninghouder in het buitenland door de kansspelautoriteit, en de keuring van het primaire systeem en de controledatabank door geaccrediteerde keuringsinstellingen is de mogelijkheid van adequaat toezicht op naleving van de Wet Ksb redelijkerwijs gewaarborgd zonder dat dit kostbare verplichtingen voor de vergunninghouders met zich meebrengt. Uit de ervaringen van andere lidstaten als Denemarken en Italië blijkt dat dit goed werkt.

17. Verband Wet Ksb en AWR

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het voorstel om in de Wet Ksb ‘tijdvak’ te vervangen door ‘kalendermaand’ geschrapt.

18. Conclusie van de delen I en II

Het kabinet meent de effectiviteit en de handhaafbaarheid van het voorstel voldoende te hebben onderbouwd om, mede gezien de praktijk en ervaringen van andere lidstaten die Nederland in de regulering van kansspelen op afstand zijn voorgegaan, te kunnen verwachten dat drie jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel 80% van het bruto spelresulaat in Nederland door vergunninghouders zal worden gegenereerd. Uitgedrukt in aantallen spelers die het legale aanbod verkiezen boven illegaal aanbod, zal dit percentage naar verwachting nog hoger zijn. Met de Afdeling erkent het kabinet dat daarvoor essentieel is dat de kosten die voor de vergunninghouder gepaard gaan met een verantwoorde, beheerste en betrouwbare organisatie van kansspelen op afstand realistisch moeten zijn, maar ziet het in het advies van de Afdeling geen bezwaren tegen de daarvoor noodzakelijke tariefdifferentiatie in de Wet KSB. Door de kanalisatie van de bestaande en groeiende vraag naar legaal aanbod zullen de gevolgen van de beperkte handhavingsmogelijkheden worden gemitigeerd, doordat de kansspelautoriteit haar capaciteit gericht tegen de nog resterende illegale aanbieders kan inzetten.

De aanbieder, zijn organisatie en zijn kansspelaanbod zullen moeten voldoen aan strikte eisen om voor een vergunning in aanmerking te kunnen komen. De voorgestelde regulering is daarmee consistent met de – destijds eveneens met kanalisatieoogmerk ingevoerde – regulering van de speelautomatensector. Het kabinet heeft dit voorstel geplaatst in het kader van een bredere modernisering van het kansspelbeleid, waarbij ook het monopolie voor landgebonden speelcasino’s wordt heroverwogen en deelt niet de vrees van de Afdeling dat een gebrek aan onderlinge samenhang van het kansspelbeleid als geheel zal noodzaken tot het voeren van een (aanzienlijk) minder restrictief beleid. Naar zijn mening biedt regulering door middel van een vergunningstelsel met strikte voorwaarden en strikt overheidstoezicht evenveel of betere waarborgen voor een restrictief kansspelbeleid als de huidige situatie.

Het kabinet ziet in het advies van de Afdeling dan ook geen aanleiding om regulering achterwege te laten en, wetende dat effectieve handhaving van illegale kansspelen op afstand niet mogelijk is zonder kanalisatie van een aanzienlijk deel daarvan, een groeiend aantal spelers in Nederland de hoge

bescherming te onthouden die met dit voorstel wordt beoogd.

19. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn, voor zover na wijziging van het wetsvoorstel nog van toepassing, gevolgd.

20. Overigen

Los van het advies van de Afdeling zijn in het wetsvoorstel en de toelichting de volgende wijzigingen aangebracht.

Met het oog op de transparante verlening van vergunningen tot het organiseren van goede doelenloterijen is in artikel 5 van de Wok de mogelijkheid opgenomen om bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de aanvrager het Bibob-instrumentarium in te zetten. Ook is voorzien in de mogelijkheid van een langere beslistermijn op dergelijke aanvragen dan de standaardtermijn van acht weken. Daarnaast heeft het kabinet de vergoeding voor het gebruik van een vergunning tot het organiseren van goede doelenloterijen heroverwogen en uit artikel 6a van de Wok geschrapt. De toelichting is hierop aangepast.

In artikel 30r van de Wok is een omissie gecorrigeerd. Tot 1 april 2012 stelde de Minister van Economische Zaken bij de modeltoelating van speelautomaten de merktekens vast die op de speelautomaten worden aangebracht. Ook stelde hij (in de Speelautomatenregeling 2000) lagere regelgeving vast met betrekking tot onder meer de afgifte van merktekens en toelatingsverklaringen. Vanaf de instelling van de kansspelautoriteit op 1 april 2012 is de uitvoerende taak belegd bij de raad van bestuur van de kansspelautoriteit. Bij de Wet van 22 december 2011, tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit (Stb. 2012, 11) is de verwijzing naar de Minister van Economische Zaken in de eerste volzin van artikel 30r, eerste lid, van de Wok vervangen door een verwijzing naar de raad van bestuur. Daarbij is abusievelijk nagelaten ook de tweede volzin aan te passen.

In de toelichting is nader onderscheid aangebracht tussen enerzijds de verschillende soorten bingo-achtige kansspelen. Bingo-achtige kansspelen met een laag speeltempo worden tot de loterij-producten gerekend en mogen derhalve niet op grond van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand worden aangeboden. Bingo-achtige spelen met een hoog speeltempo worden voor de Wok tot de casinospelen gerekend en mogen derhalve wel op grond van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand worden aangeboden.

Ten slotte is de toelichting waar dat nuttig of nodig was geactualiseerd en nader verduidelijkt.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde (gewijzigde) voorstel van wet en de (gewijzigde) memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven.

Advies Raad van State

No. W03.14.0047/II
's-Gravenhage, 7 mei 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 25 februari 2014, no.2014000406, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot wijziging van de Wet op de kansspelen (Wok), de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met de regulering van kansspelen op afstand. Het voorstel vloeit voort uit het regeerakkoord. Blijkens de toelichting is dit voorstel een tweede stap in de modernisering van het kansspelbeleid na de instelling van de kansspelautoriteit in 2012. De toelichting kondigt aan dat de volgende stap onder andere het privatiseren van Holland Casino zal zijn. Verder is de regering voornemens het monopolie op de landgebonden sportweddenschappen op te heffen en wordt een herziening van het loterijstelsel voorbereid.

De Afdeling advisering van de Raad van State gaat in deel I van het advies in op de voorgestelde wijzigingen van de Wok. Hierin speelt de vraag naar de effectiviteit en handhaafbaarheid een grote rol. Het gaat daarbij om de effectiviteit en handhaafbaarheid zowel van het voorstel als zodanig als van de voorgestelde maatregelen tegen kansspelverslaving. Daarna gaat de Afdeling in op de Europeesrechtelijke aspecten van het voorstel. Een belangrijk onderdeel daarvan betreft de samenhang van het kansspelbeleid, zowel waar het gaat om de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand zelf als de samenhang tussen deze regulering en het beleid ten aanzien van andere soorten kansspelen.

In deel II van het advies gaat de Afdeling in op de wijziging van de Wet op de kansspelbelasting. Zij adviseert binnen afzienbare termijn een integrale herziening van de Wet op de kansspelbelasting ter hand te nemen dan wel, zo dit advies niet wordt opgevolgd, in de toelichting het herhaalde uitstel van een herziening dragend te motiveren. Daarna gaat de Afdeling in op de voorgestelde differentiatie in het belastingtarief. Vervolgens worden meer specifieke opmerkingen gemaakt over verschillende onderdelen van het wetsvoorstel. Het advies sluit af met een conclusie die ziet op beide delen (punt 18).

De effectiviteit en handhaafbaarheid van het voorstel, zowel waar het gaat om het behalen van de beoogde kanalisatiegraad als om de maatregelen met betrekking tot het tegengaan van kansspelverslaving zijn voorshands niet aangetoond. De Afdeling wijst in het bijzonder op het grenzeloze karakter van kansspelen op afstand en de geringe effectiviteit van maatregelen die zich uitsluitend tot Nederland kunnen uitstrekken. Het is dan ook de vraag of met de voorgestelde maatregelen in de Wok daadwerkelijk een betrouwbaar, verantwoord én controleerbaar aanbod van kansspelen op afstand kan worden gerealiseerd. Daarmee is het ook de vraag of in Europeesrechtelijk kader kan worden voldaan aan de voorwaarde dat de voor kansspelen op afstand voorgestelde maatregelen geschikt moeten zijn om het doel van een hoge graad van kanalisatie en het voorkomen van verslaving te bereiken. Verder is de samenhang tussen de 3 soorten kansspelen (landgebonden kansspelen in de vorm van casino's, kansspelen op afstand en (online) loterijen) steeds minder inzichtelijk en steeds minder vast te stellen. De Afdeling wijst tevens op het feit dat de introductie van een gedifferentieerd tarief voor de kansspelbelasting raakt aan de neutraliteit van de belastingheffing, dat niet vaststaat of deze tariefdifferentiatie het beoogde effect kan bereiken en dat de differentiatie bovendien kan leiden tot ongelijke behandeling.

De Afdeling is zich er van bewust dat de wetgever voor de moeilijke keuze staat tussen enerzijds het in stand houden van het verbod op kansspelen op afstand, waarbij overwogen zou dienen te worden hoe de feitelijke handhaving kan worden aangescherpt, en anderzijds het legaliseren onder voorwaarden van kansspelen op afstand in de hoop dat (een groot deel van) de bestaande illegale markt gekanaliseerd kan worden naar legaal aanbod. In het voorstel wordt voor deze laatste optie gekozen. De Afdeling is van oordeel dat deze keuze heroverwogen zou moeten worden. Dat oordeel is erop gebaseerd dat een legaal aanbod van kansspelen op afstand niet zozeer door de weinig effectieve regulering in de Wok als wel door de voorgestelde tariefdifferentiatie wordt bewerkstelligd. Bij die differentiatie plaatst de Afdeling evenwel grote vraagtekens. Voorts plaatst de Afdeling – ook in het licht van Europeesrechtelijke eisen – kanttekeningen bij de samenhang in het kansspelbeleid. Deze wordt steeds minder inzichtelijk en kan steeds minder worden vastgesteld. De Afdeling is zich er van bewust dat dit de vraag oproept of beter de bestaande situatie van een verbod op online kansspelen gehandhaafd kan blijven indien het doel van een verantwoord legaal aanbod niet gerealiseerd kan

worden. Niettemin adviseert de Afdeling om gelet op de voorgaande opmerkingen nader af te wegen of het middel, de voorgestelde wijze van regulering, niet erger is dan de kwaal, een verbod op online kansspelen met beperkte handhavingsmogelijkheden.

1. Achtergrond en inhoud van het voorstel

In 2005 is een poging gedaan om kansspelen via internet te reguleren. Het voorstel hield in dat bij wijze van experiment aan Holland Casino de mogelijkheid werd geboden om kansspelen op afstand aan te bieden. Het werd door de Eerste Kamer verworpen. Redenen waren de vrees voor toename van kansspelverslaving en de opvatting dat het aanbieden van kansspelen via internet geen overheidstaak zou moeten zijn.

Het aanbod van kansspelen op afstand is sterk gegroeid. Door het grenzeloze karakter ervan is het ook voor in Nederland wonende of gevestigde spelers (hierna: spelers in Nederland) mogelijk om aan deze kansspelen op afstand mee te doen. Op dit moment is het illegaal om kansspelen op afstand aan te bieden op de Nederlandse markt.[1] Dit betekent dat de spelers die hieraan deelnemen, dit illegaal doen. Een aantal landen binnen de EU heeft daarom besloten een vergunningstelsel voor kansspelen op afstand in te voeren.[2] Van veel samenwerking in internationaal verband is nog niet gebleken.

Het voorstel introduceert de mogelijkheid van het aanbieden van kansspelen op afstand. Dit zijn kansspelen waaraan de speler met elektronische communicatiemiddelen en zonder fysiek contact met de organisator van kansspelen kan deelnemen. Omdat het van belang is rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen in de vraag en het aanbod van spelsoorten, worden in de wet zelf geen beperkingen aangebracht in de spelsoorten die op afstand mogen worden aangeboden. Blijkens de toelichting moet op dit moment worden gedacht aan casinospelen, zoals roulette en blackjack, en aan spelen waar spelers tegen andere spelers spelen, zoals pokeren en sportweddenschappen. Deze mogelijkheden zijn nu niet toegestaan op grond van de Wok. In de praktijk nemen echter veel spelers in Nederland deel aan illegaal aangeboden kansspelen op afstand. Omdat daarbij geen enkele vorm van controle bestaat, wordt legalisatie onder voorwaarden voorgesteld. Zo moet een vergunning worden aangevraagd voor het organiseren van kansspelen op afstand, moeten spelers een spelersprofiel aanmaken waarvoor zij zich met een geldig ID-bewijs moeten identificeren en worden specifieke plichten aan de aanbieder opgelegd om verslaving zoveel mogelijk te voorkomen. De Kansspelautoriteit (Ksa) wordt toezichthouder en krijgt daartoe uitgebreide bevoegdheden.

Voorts introduceert het voorstel naast de bestaande kansspelbelasting een aantal heffingen. Zo moet betaald worden voor het bezit van een vergunning. Daarnaast kent het wetsvoorstel een heffing voor aanbieders ten behoeve van een verslavingsfonds en de mogelijkheid om een heffing op te leggen ten gunste van aangewezen goede doelen en sportorganisaties. Voorts worden de kosten van het toezicht omgeslagen over de vergunninghouders. Het innen van deze heffingen bij niet in Nederland gevestigde aanbieders valt onder de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen, noch onder de bestaande belastingverdragen. Dit betekent dat het innen van deze heffingen in het buitenland problematisch kan zijn, net als het innen van dwangsommen en bestuurlijke boetes. Het niet voldoen van de heffingen of de kansspelbelasting vormt een grond om de vergunning in te trekken.[3] Volgens de toelichting kan er in zo'n geval sprake van zijn dat de betrouwbaarheid van de vergunninghouder niet meer buiten twijfel staat.[4] Intrekking van de vergunning is een laatste middel waartoe voorts slechts met de nodige zorgvuldigheid kan worden besloten.

De toelichting bij het voorliggende voorstel vermeldt dat de noodzaak tot regulering voortvloeit uit het grenzeloze karakter van internet, de toenemende behoefte van de consumenten in Nederland aan kansspelen op afstand, de snelle technologische ontwikkelingen en het brede, op Nederland gerichte aanbod. Hierdoor is sluitende handhaving van het verbod op online aanbod niet mogelijk. Doel van het voorstel is dan ook om minimaal 80% van de bestaande Nederlandse consumenten die deelnemen aan kansspelen op afstand te kanaliseren naar legaal aangeboden kansspelen op afstand. De beleidsdoelen van het kansspelbeleid, die mede met dit voorstel worden nagestreefd zijn het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.[5]

---

1 Zie artikel 1c juncto artikel 36a van de Wok.
2 Onder andere het Verenigd Koninkrijk, Italië, Frankrijk, Duitsland, Spanje, Denemarken en België.
3 Artikel 31d, aanhef en eerste lid, onder b.
4 Toelichting, artikelsgewijs bij artikel 31d.
5 Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 Algemene visie op kansspelen.

DEEL I: WET OP DE KANSSPELEN

2. Effectiviteit en handhaafbaarheid

a. Kanalisatiegraad

Doel van regulering en daarmee legalisering van kansspelen op afstand is de consument zoveel mogelijk naar het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod te leiden. Gestreefd wordt naar een kanalisatiegraad van ten minste 80%. Dit betekent dat ten minste 80% van het totale door spelers in Nederland gegenereerde bruto spelresultaat wordt gerealiseerd bij aanbieders met een vergunning op grond van de Wok.[6] Het bereiken van deze kanalisatiegraad hangt af van de vraag of het voor aanbieders en spelers aantrekkelijk wordt om over te stappen naar de legale markt. Het gaat met andere woorden om de effectiviteit en handhaafbaarheid van de voorstellen.

i. Aanbieders

Voor een aanbieder van kansspelen op afstand zal de keuze om legaal of illegaal kansspelen op afstand aan te bieden vooral afhangen van de kosten die hij moet maken om toe te treden tot de legale markt en de te verwachten voordelen daarvan.[7] Voorts wordt deze keuze bepaald door de te verwachten pakkans en sancties indien hij de kansspelen illegaal aanbiedt.

Een aanbieder die een vergunning wil aanvragen, moet voldoen aan een flink aantal eisen. Een aanbieder voor het betreden van de Nederlandse markt moet mogelijk kosten maken die hij ook al gemaakt heeft voor het betreden van markten in andere landen.[8] Wederzijdse erkenning van vergunningen is niet aan de orde. Verder introduceert het voorstel naast de bestaande kansspelbelasting een aantal heffingen. Zo moet betaald worden voor het aanvragen én het hebben van de vergunning, kent het wetsvoorstel een heffing voor de aanbieders ten behoeve van een verslavingsfonds en de mogelijkheid om een heffing op te leggen ten gunste van aangewezen goede doelen en sportorganisaties.[9] Voorts worden de kosten van het toezicht omgeslagen over de vergunninghouders. Om tegemoet te komen aan de legale aanbieders wordt in het voorstel de kansspelbelasting voor kansspelen op afstand verlaagd naar 20%. Een groot deel van de aantrekkelijkheid om toe te treden tot de legale markt zal wellicht hierin zijn gelegen. De Afdeling maakt in punt 9 hier nadere opmerkingen over.

Zoals blijkt uit de ontvangen reacties op het ter consultatie aangeboden voorstel, is het voor aanbieders vooral van belang wat de totale omvang is van de kosten die zij moeten maken voor het betreden van de (legale) Nederlandse markt.[10] Omdat de hoogte van een aantal heffingen niet in het voorstel wordt vastgesteld, maar bij lagere regelgeving, is niet op voorhand duidelijk wat deze totale omvang zal zijn. Daarmee blijft onduidelijk of de beoogde kanalisatiegraad behaald zal kunnen worden.

De effectiviteit van het voorstel hangt daarnaast in hoge mate af van de wijze waarop opgetreden kan worden tegen illegale aanbieders. Zo lang het gemakkelijk is om illegaal kansspelen op afstand aan te bieden en de kans dat hiertegen opgetreden wordt klein is, is er voor aanbieders weinig reden om naar de legale kanalen over te gaan. In het voorstel zijn om die reden nieuwe handhavingsmogelijkheden opgenomen voor de Ksa, zoals de mogelijkheid om aan internetproviders een bevel te geven bepaalde websites te blokkeren of om aan aanbieders van betaaldiensten een bevel te geven het betalingsverkeer van een illegale aanbieder te blokkeren.[11] Uit onderzoek in andere landen die dergelijke mogelijkheden in hun wetgeving hebben opgenomen blijkt echter dat deze ofwel niet worden toegepast vanwege praktische problemen, ofwel niet effectief zijn.[12] Zo blijkt in Noorwegen het tegengaan van betalingen gemakkelijk te omzeilen. In Duitsland is om die reden nog niet overgegaan tot het gebruik van de mogelijkheid om betalingsverkeer te blokkeren. Ook van het verbod op het doorgeven van bepaalde internetsites is de effectiviteit niet bewezen. In Nederland is dit reeds gebleken in de zaak over het wel of niet doorgeven van de download site ‘Pirate Bay’. Een door de rechtbank opgelegd bevel aan internetproviders om deze site te blokkeren is onlangs in hoger beroep ongedaan gemaakt vanwege het niet voldoen aan de effectiviteits-/evenredigheidseis van het gevraagde verbod.[13] Ten slotte betreft het hier niet alleen Nederlandse partijen, maar moet ook rekening worden gehouden met buitenlandse providers en betaaldiensten.

---

[6] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.5 Passend en attractief aanbod.
[7] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 7 Financiële aspecten van het wetsvoorstel.
[8] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 10 Europeesrechtelijk kader.
[9] Van deze mogelijkheid wordt blijkens de toelichting vooralsnog geen gebruik gemaakt.
[10] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 15.4 Kanalisatie.
[11] Artikel 34n.
[12] Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via Internet, ‘Legalisatie van kansspelen via internet’, augustus 2010.
[13] Arrest Hof Den Haag van 28 januari 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:88.

In de toelichting wordt onvoldoende ingegaan op de reële mogelijkheid dat de aanbieders van kansspelen op afstand, betaaldienstverleners en internetproviders niet in Nederland zullen zijn gevestigd, maar in andere landen en dat daarmee de handhaving van voorschriften sterk afhankelijk is van de medewerking van buitenlandse autoriteiten. Zo wordt niet ingegaan op de vraag of een bevel van de Ksa tot het blokkeren van betalingsverkeer of het doorgeven van bepaalde sites ook aan buitenlandse dienstverleners kan worden opgelegd.
Een ander voorbeeld betreft de mogelijke Bibobtoets voor aanbieders. Deze kan voor een niet in Nederland gevestigde aanbieder alleen worden uitgevoerd, indien de autoriteiten in het land van vestiging bereid zijn de hiervoor benodigde gegevens aan te leveren.[14] Verder erkent de toelichting dat het opleggen van dwangsommen en bestuurlijke boetes aan niet in Nederland gevestigde aanbieders weinig zin heeft omdat deze die naar verwachting naast zich neer zullen leggen en zij in het buitenland in het algemeen niet geïnd kunnen worden.[15] Ten slotte geeft de Ksa in reactie op het voorstel aan dat het handhaafbaar is indien voldoende formatie, deskundigheid en instrumenten beschikbaar zijn.[16] In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of aan de Ksa voldoende formatie ter beschikking zal worden gesteld in verband met de uitvoering. Op grond van het bovenstaande is het dan ook de vraag of met de voorgestelde maatregelen in de Wok een betrouwbaar, verantwoord én controleerbaar aanbod van kansspelen op afstand wordt gerealiseerd.

ii. Spelers

Ook voor spelers die kunnen kiezen tussen deelname aan legale of illegale spelen zullen financiële motieven belangrijk zijn. In het voorstel wordt hieraan tegemoet gekomen door de verplichting tot afdracht van de kansspelbelasting bij deelname aan illegale spelen te leggen bij de speler, terwijl deze bij legale spelen door de aanbieder moet worden betaald. Voorts biedt deelname aan legale spelen de speler wellicht enige zekerheid dat er bij winst werkelijk uitbetaald wordt omdat er een vorm van toezicht is op de financiën van de aanbieders.

De toelichting gaat evenwel niet in op de wijze waarop bij deelname aan illegale spelen belasting wordt geheven bij spelers. Tevens wordt niet ingegaan op de vraag hoe groot de kans is dat achterhaald wordt dat een speler inkomsten langs deze weg heeft verkregen en daarover kansspelbelasting moet betalen. Daarbij is van belang dat een speler ook buitenlandse rekeningen kan aanhouden.

Daarnaast vloeien uit het voorstel eisen voort die het minder aantrekkelijk kunnen maken om deel te nemen aan legale spelen. Zo moet een speler bij een aanbieder een spelersprofiel aanmaken waarvoor hij een kopie van een identiteitsbewijs aan de aanbieder moet overleggen. Deze aanlevering zal veelal digitaal gebeuren. Hij moet vanaf een bankrekening op zijn naam geld overmaken aan de aanbieder. Dit betekent dat zowel zijn persoonsgegevens als de gegevens over zijn bankrekening, in handen komen van de aanbieder.

Deze factoren kunnen de mate van kanalisatie van kansspelen op afstand beperken. Van belang is dat spelers willen deelnemen aan de legaal aangeboden kansspelen op afstand.

iii. Conclusie

De beoogde kanalisatiegraad kan alleen bereikt worden indien het voor zowel aanbieders als spelers aantrekkelijker is om op de legale markt te opereren dan op de illegale markt. De Afdeling concludeert dat niet op voorhand overtuigend is aangetoond dat het voorstel in dit opzicht effectief en handhaafbaar zal zijn. Zoals de toelichting stelt, hebben kansspelen op afstand een grenzeloos karakter. Die grenzeloosheid betreft ook de aanbieders en spelers. Zij hoeven niet binnen de grenzen van Nederland te blijven, terwijl de middelen tot handhaving buiten de landsgrenzen beperkt zijn. Daarbij komt dat zij deels binnen Nederland al niet effectief zijn (zie bijvoorbeeld het blokkeren van websites), maar nog veel minder in het buitenland. De effectiviteit en handhaafbaarheid van het voorstel als zodanig zal naar het oordeel van de Afdeling dan ook dragend gemotiveerd moeten worden.

b. Maatregelen tegengaan kansspelverslaving

Het voorkomen van kansspelverslaving is een van de doelstellingen van het kansspelbeleid. De toelichting onderkent dat kansspelen op afstand meer risico bieden op verslaving door het feit dat het gaat om spelen met een hoog tempo en het ontbreken van fysiek contact tussen de speler en andere spelers of aanbieders.[17] Het wetsvoorstel introduceert daarom een aantal maatregelen die kansspel-

[14] Toelichting bij artikel 31b.
[15] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 6 Toezicht en handhaving.
[16] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 11 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.
[17] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2 Voorkomen kansspelverslaving.

verslaving zouden moeten voorkomen. Dit leidt ertoe dat aanbieders van kansspelen een actieve zorgplicht krijgen. Zo moet een aanbieder bij elke inlog van de speler informatie tonen over kansspelverslaving, moet hij op de website links plaatsen naar hulpverleners en moet de speler limieten instellen. Bij overschrijding daarvan neemt de aanbieder via bijvoorbeeld een chatfunctie persoonlijk contact op met de speler.[18] Indien de aanbieder op grond van een aantal risicofactoren die in lagere regelgeving zullen worden uitgewerkt het vermoeden heeft dat een speler mogelijk verslaafd (aan het raken) is, moet hij de speler wijzen op de mogelijkheid van een vrijwillige uitsluiting van het systeem.[19] Indien een speler dit niet wil en de aanbieder een redelijk vermoeden heeft dat de speler met zijn speelgedrag zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, moet de aanbieder de Ksa waarschuwen.[20] Deze kan dan besluiten om de speler op te nemen in een centraal register waardoor deze minimaal 6 maanden uitgesloten wordt van deelname aan alle kansspelen. Aanbieders moeten iedere keer dat een speler wil deelnemen aan een spel controleren of deze in het centraal register is opgenomen. Ook anderen in de omgeving van de speler kunnen de Ksa verzoeken een speler op te nemen in dit centraal register. Het register geldt niet alleen voor kansspelen op afstand, maar ook voor landgebonden kansspelen.

Blijkens de toelichting zijn er andere landen die kansspelen op afstand mogelijk maken. In die landen zijn kansspelaanbieders wel verplicht spelers vooraf de grenzen van hun speelgedrag te laten bepalen (door bijvoorbeeld een maximum aan spelersgeld af te spreken), hen over de risico's van kansspelen te informeren en hen eventueel te geleiden naar zorg, maar het initiatief voor hulp blijft bij de speler liggen. Een actieve zorgplicht, zoals opgenomen in het voorstel, waarbij de kansspelaanbieder risicospelers actief moet benaderen, komt nergens voor. In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom gekozen wordt voor deze verdergaande zorgplicht. Wel onderkent de toelichting dat een stevig kader om kansspelverslaving te voorkomen lastenverhogend werkt en dat verdergaande verzwaring gelet op de gewenste kanalisatie niet wenselijk is.[21]

Bij de huidige legale kansspelen, bijvoorbeeld in Holland Casino, of in speelautomatenhallen, worden al maatregelen genomen die kansspelverslaving zouden moeten voorkomen, bijvoorbeeld door het tempo van de spelletjes te beperken die op een speelautomaat gespeeld kunnen worden. Het voorliggende voorstel gaat echter veel verder, mede door het opleggen van een actieve zorgplicht.

De Afdeling merkt in de eerste plaats op dat deze zorgplicht de indruk wekt de eigen verantwoordelijkheid van de speler om zijn grenzen te bewaken minder pregnant te doen zijn. Weliswaar kan een speler op suggestie van een kansspelaanbieder besluiten tot zelfuitsluiting, maar doet hij dat niet, dan moet aanmelding plaatsvinden voor opneming in het centraal register bij de Ksa. Er wordt daarmee een grotere verantwoordelijkheid voor de voorkoming van (verdere) kansspelverslaving bij de overheid neergelegd. Een duidelijke motivering voor de afbakening van de verantwoordelijkheden tussen overheid, aanbieder en speler, die ieder deels een ander doel nastreven, is vereist. De overheid wil kansspelverslaving voorkomen, de speler wil (blijven) spelen, de aanbieder wil winst maken en daarmee dat spelers blijven spelen. Verder valt op dat het hier weliswaar kan gaan om een ernstige verslaving, maar dat de maatregelen die worden voorgesteld verder gaan dan maatregelen tegen andere vormen van verslaving die ernstige gevolgen kunnen hebben, zoals alcoholverslaving.

Voorts merkt de Afdeling op dat ook voor de voorgestelde maatregelen de vraag is hoe effectief deze zullen zijn, nu de uitvoering hiervan in grote mate afhangt van de eigen grenzen die de speler aangeeft en de wijze waarop de aanbieder de bepalingen uitvoert. Over dit laatste is de toelichting summier; zo wordt bijvoorbeeld nergens vermeld in welke taal een aanbieder 'persoonlijk contact' moet opnemen met de speler. Wat 'persoonlijk contact' omvat, is evenmin duidelijk.

De Afdeling concludeert dat gekozen wordt voor een verdergaande zorgplicht voor de aanbieder dan in andere Europese landen het geval is, zonder dat hiervoor een motivering wordt gegeven. Daarnaast wordt in de toelichting geen aandacht besteed aan de ervaringen van deze andere landen met het voorkomen van kansspelverslaving bij kansspelen op afstand. Daarom is niet duidelijk of het preventiebeleid van andere landen effectief is of dat een verdergaande zorgplicht, zoals in het voorstel is opgenomen, beter zal werken en daarom noodzakelijk is. Tevens wordt niet ingegaan op het verschuiven van de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het voorkomen van kansspelverslaving van aanbieders en spelers naar de overheid. Ten slotte is de uitwerking in het voorstel van een aantal van de verplichtingen dusdanig summier dat hieruit niet kan worden afgeleid of deze effectief kunnen zijn. Gelet op de deels uiteenlopende belangen van de verschillende betrokken partijen is een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden van belang.

---

[18] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.3 Maatregelen ter voorkomen van kansspelverslaving.
[19] Artikel 31n, derde lid.
[20] Artikel 33h.
[21] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 12 Administratieve lasten en nalevingskosten.

De Afdeling adviseert de voorgestelde maatregelen om verslaving te voorkomen dragend te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Samenhangend en stelselmatig kansspelbeleid; Europeesrechtelijke aspecten

Blijkens de toelichting is het voorstel onderdeel van de in het regeerakkoord aangekondigde modernisering van het kansspelbeleid.[22] De visie achter deze modernisering is dat consumenten die willen deelnemen aan kansspelen dit op een veilige en verantwoorde manier moeten kunnen doen. Daarbij onderkent de regering dat de kansspelen risico's met zich brengen die moeten worden beheerst. De regering is van mening dat een passend en attractief aanbod van kansspelen kan worden gecreëerd door op alle deelmarkten niet meer de beperking van het aanbod door middel van monopolies centraal te stellen, maar de markt te reguleren door strenge eisen te stellen aan het aanbod en hierop strak toezicht te houden. De bestaande vraag naar kansspelen moet van een passend, gereguleerd aanbod worden voorzien, maar niet worden verboden of anderszins beperkt. Het aanbieden van kansspelen is evenwel geen taak voor de overheid. Deze visie ziet op alle deelmarkten van de kansspelmarkt, van sportweddenschappen tot speelautomaten en speelcasino's, maar ook loterijen. Bij deze modernisering wil de regering geen overhaaste stappen nemen, maar wordt gekozen voor een gefaseerde aanpak. Na de instelling van de Ksa vormt dit wetsvoorstel de tweede fase van deze modernisering.[23] De toelichting kondigt aan dat de volgende stap onder andere het privatiseren van Holland Casino zal zijn. Verder is de regering voornemens het monopolie op de landgebonden sportweddenschappen op te heffen en wordt een herziening van het loterijstelsel voorbereid.[24]

De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie maakt duidelijk dat de lidstaten een grote beleidsvrijheid hebben bij het inrichten van hun kansspelbestel.[25] In een recente Mededeling van de Europese Commissie (23 oktober 2012) stelt de Commissie vast dat het op dit moment niet opportuun is om sectorspecifieke EU-wetgeving voor te stellen en bevestigt de Commissie dat de lidstaten in beginsel vrij zijn in het stellen van de beleidsdoelen inzake kansspelen en in het bepalen van het gewenste beschermingsniveau.[26] De nationale regelgeving moet uiteraard in overeenstemming zijn met het (primaire) EU-recht. Het wetsvoorstel is overeenkomstig de notificatierichtlijn aan de Europese Commissie genotificeerd.[27] De Afdeling gaat ervan uit dat indien het voorstel naar aanleiding van deze notificatie ingrijpend wordt gewijzigd, het opnieuw voor advies aan haar wordt voorgelegd.

Vergunning

Voor het verkrijgen van een vergunning moet de kansspelaanbieder een statutaire zetel in de EU of de EER hebben.[28] Een statutaire zetel in een derde land is ook mogelijk, maar hiervoor gelden extra voorwaarden. Het enkele feit dat een kansspelaanbieder beschikt over een door een andere EU- of EER-lidstaat verleende vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand is geen reden om een vergunning op de Nederlandse markt te verlenen. Gezien het ontbreken van harmonisatie van het kansspelbeleid op Europees niveau, biedt een buitenlandse vergunning geen garantie voor de waarborging van het Nederlandse kansspelbeleid. Het Hof van Justitie heeft in het arrest Biasci van 13 september 2013 bevestigd dat het beginsel van wederzijdse erkenning niet van toepassing is.[29] Daarom is elke lidstaat gerechtigd om het aanbieden van kansspelen afhankelijk te stellen van het bezit van een door zijn bevoegde autoriteiten verleende vergunning zonder dat de omstandigheid dat een bepaalde marktdeelnemer reeds beschikt over een in een andere lidstaat verleende vergunning hieraan in de weg kan staan. De verschillende lidstaten beschikken immers niet noodzakelijk over dezelfde middelen om kansspelen te controleren en maken in dit verband niet noodzakelijkerwijs dezelfde keuzes, aldus het Hof.

---

[22] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1 Inleiding.
[23] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 Algemene visie op kansspelen.
[24] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.6 De relatie met het bestaande vergunningstelsel.
[25] Zie het arrest van 15 september 2011, Dickinger en Ömer (C-347/09) en het arrest van het Hof (Grote kamer) van 8 september 2010, Markus Stoß (C-316/07), Avalon Service-Online-Dienste GmbH (C-409/07) en Olaf Amadeus Wilhelm Happel (C-410/07) tegen Wetteraukreis en Kulpa Automatenservice Asperg GmbH (C-358/07), SOBO Sport & Entertainment GmbH (C-359/07) en Andreas Kunert (C-360/07) tegen Land Baden-Württemberg.
[26] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Een breed Europees kader voor onlinegokken, COM/2012/0596 final.
[27] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 10 Europeesrechtelijk kader.
[28] Artikel 31h.
[29] C-660/11 en C-8/12 (Daniele Biasci en anderen tegen Ministero dell'Interno in Questura di Livorno in Cristian Rainone en anderen tegen Ministero dell'Interno en anderen). Zie ook het arrest van 8 september 2009, C-42/07 (Liga Portuguesa) en het arrest van 3 juni 2010, C-258/08 (Ladbrokes).

Samenhang

Wel van belang is de vraag naar de samenhang in het Nederlandse kansspelbeleid. Zoals de toelichting onderkent, vereist het Europese recht dat een door een lidstaat gevoerd beleid op het terrein van de kansspelen niet alleen naar de letter maar ook in de praktijk samenhangend en stelselmatig is.[30] Uit het Gambelli arrest wordt duidelijk dat beperkingen van het vrij verkeer van diensten op het terrein van de kansspelen geschikt en evenredig moeten zijn om het nagestreefde doel te waarborgen.[31] Hiervoor moet het nagestreefde doel op samenhangende en stelselmatige wijze worden nagestreefd.[32] Dit vereiste houdt zowel in dat het kansspelbeleid ten aanzien van een bepaalde vorm van kansspelen samenhangend is[33] als dat de beperkingen van de ene vorm van kansspelen zich dienen te verhouden met verruiming van de mogelijkheden van andere vormen van kansspelen.[34] De Afdeling gaat eerst in op de interne samenhang van de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand. Vervolgens gaat de Afdeling in op de samenhang tussen de verschillende soorten kansspelen.

a. Interne samenhang kansspelen op afstand

In punt 2 hiervoor is ingegaan op de effectiviteit en handhaafbaarheid van het te voeren kansspelbeleid voor kansspelen op afstand. Daarbij gaat het zowel om de effectiviteit en handhaafbaarheid van het voorstel als zodanig (kanalisatie) als om de effectiviteit en handhaafbaarheid van de voorgestelde maatregelen tegen kansspelverslaving. Ook vanuit Europeesrechtelijk perspectief is die beoordeling van belang. Indien de voorgestelde maatregelen niet effectief zijn en daarmee niet geschikt om het nagestreefde doel te waarborgen, kan sprake zijn van een verboden beperking. In de toelichting wordt niet ingegaan op de toetsing van de voorgestelde maatregelen aan dit vereiste. De Afdeling adviseert dat alsnog te doen, rekening houdend met de opmerkingen onder punt 2 van dit advies.

b. Samenhangend kansspelbeleid als geheel

Voor kansspelen op afstand wordt in het voorstel aan iedere aanbieder die aan de eisen voldoet de mogelijkheid geboden om een vergunning te krijgen, behoudens aanbieders van online loterijen. Voor deze online loterijen blijft vooralsnog het huidige verbod van kracht. De argumentatie in de toelichting om online loterijen niet toe te staan beperkt zich tot de opmerking dat er, voor zover bekend, geen substantiële vraag is naar online varianten van de klassieke loterijen die kanalisatie behoeft.[35] Voor landgebonden kansspelen, zoals casino's, blijft de huidige monopoliestructuur vooralsnog bestaan. Het maken van onderscheid tussen het bestaande restrictieve kansspelbeleid voor in het bijzonder casinospelen in de vorm van monopolies en het online kansspelbeleid in de vorm van een geregulleerde markt is gebaseerd op het niet aangetoond zijn van substitutie tussen het landgebonden aanbod en het online aanbod van kansspelen en op het andere type speler die deelneemt aan offline dan wel online kansspelen.[36] Sportweddenschappen vormen blijkens de toelichting een substantieel deel van de te kanaliseren vraag naar kansspelen op afstand. De huidige vergunninghouders moeten na afloop van de huidige vergunningen een vergunning aanvragen op grond van de nieuwe titel IVb voor het aanbieden van kansspelen op afstand.[37]

Dit betekent dat er drie verschillende regimes ontstaan binnen het kansspelbeleid: een absoluut verbod op online loterijen, een restrictief toelatingsbeleid voor landgebonden kansspelen door middel van een monopolie voor casino's en een beperkt vergunningenbeleid voor loterijen en een open vergunningstelsel voor kansspelen op afstand, waaronder sportweddenschappen. Dit alles daargelaten het vergunningstelsel voor speelautomaten.

De Afdeling merkt op dat de motivering om het verbod van online loterijen te handhaven impliceert dat het mogelijke aanbod op dit moment illegaal blijft. Ook al is de regering van plan het loterijstelsel op enig moment te herzien, de argumentatie voor het ontbreken van de noodzaak van kanalisatie van de eventuele beperkte vraag op dit moment, overtuigt niet. Al zou die vraag thans beperkt zijn, voor de vraag die er is geldt evenzeer als voor de andere kansspelen op afstand dat de regering juist met het geformuleerde beleid en de daarop gebaseerde maatregelen de gestelde doelen nastreeft. De

[30] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 10 Europeesrechtelijk kader.
[31] Arrest van 6 november 2003, C243/01 (Gambelli), I-13031, r.o. 65.
[32] Arrest van 6 november 2003, C243/01 (Gambelli), I-13031.
[33] Zie onder meer het arrest van 8 september 2009, C-42/07 (Liga Portuguesa).
[34] Zie het arrest van het Hof (Grote kamer) van 8 september 2010, Markus Stoß (C-316/07), Avalon Service-Online-Dienste GmbH (C-409/07) en Olaf Amadeus Wilhelm Happel (C-410/07) tegen Wetteraukreis en Kulpa Automatenservice Asperg GmbH (C-358/07), SOBO Sport & Entertainment GmbH (C-359/07) en Andreas Kunert (C-360/07) tegen Land Baden-Württemberg.
[35] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.1 Reikwijdte kansspelen op afstand.
[36] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.6 De relatie met het bestaande vergunningstelsel.
[37] De vergunning van de Lotto tot het aanbieden van de sporttotalisator, de beschikking Stichting Nationale Sporttotalisator vervalt met ingang van 15 januari 2015. De vergunning van Sportech Racing B.V. tot het aanbieden van de totalisator, vervalt met ingang van 31 december 2014.

motivering voor het behoud voorshands van de bestaande monopolieposities voor in het bijzonder casinospelen overtuigt de Afdeling evenmin. Substitutie tussen casinospelen en online kansspelen is niet aangetoond, maar zij is ook niet uitgesloten. Veelal zal het gaan om verschillende type spelers, maar de verwachte groei van de markt voor online kansspelen sluit geenszins uit dat spelers op deze landgebonden markt zich mede gaan richten op de straks legale online markt. De mogelijke verschillen tussen deze markten zijn naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende motivering om de markt voor online kansspelen op geheel andere wijze te reguleren dan de markt voor landgebonden kansspelen.

De toelichting kondigt verdere stappen aan tot modernisering van het kansspelbeleid, maar niet blijkt op welke termijn de overige aangekondigde maatregelen aan de orde komen. Voorts mist de Afdeling een dragende motivering voor de keuze van geleidelijke modernisering. De toelichting stelt uitsluitend dat de regering geen overhaaste stappen wil nemen, maar kiest voor een gefaseerde aanpak waarbij op basis van tussentijdse evaluaties zo nodig bijsturing kan plaatsvinden in de uitwerking.[38]

In het licht van het Unierecht is van belang dat het kansspelbeleid op verschillende deelmarkten samenhangend is. In het arrest in de zaak Stoss overwoog het Hof dat:
'de omstandigheid dat de bevoegde autoriteiten aldus op het gebied van andere kansspelen dan die waarvoor het in de hoofdgedingen aan de orde zijnde publieke monopolie geldt, een beleid voeren of gedogen dat eerder beoogt de deelname aan deze andere spelen aan te moedigen dan de gelegenheden tot spelen te verminderen en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken, tot gevolg heeft dat het doel, te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te voorkomen, dat aan de basis lag van de invoering van dit monopolie, niet meer doeltreffend kan worden verwezenlijkt door middel van dit monopolie, zodat dit niet meer kan worden gerechtvaardigd op grond van de artikelen 43 EG en 49 EG.' En tevens: 'bijgevolg moeten de nationale rechters nagaan of een door een lidstaat vastgestelde beperking geschikt is om de verwezenlijking van één of meerdere door de betrokken lidstaat aangevoerde doelstellingen op het door deze lidstaat nagestreefde beschermingsniveau te waarborgen en of zij niet verder gaat dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is.'[39]

De Europese Commissie heeft in november 2013 een aantal landen verzocht ervoor te zorgen dat hun kansspelbeleid aan deze voorwaarde van samenhangend beleid voldoet.[40] Met betrekking tot Zweden komt de Commissie tot de conclusie dat het restrictieve beleid op het gebied van de kansspelen niet systematisch en samenhangend wordt toegepast.[41]

Het voorgaande betekent dat het weliswaar Europeesrechtelijk mogelijk is voor kansspelen op afstand een vergunningstelsel te introduceren zoals beoogd, maar dat dergelijke regulering consequenties kan hebben voor de mogelijkheden om op andere deelmarkten een strikter beleid te voeren. Deze samenhang wordt steeds minder inzichtelijk en kan steeds minder worden vastgesteld. Gelet op het Europeesrechtelijk kader rijst de vraag of de voorgenomen stap van het invoeren van een vergunningsstelsel voor kansspelen op afstand ertoe zal leiden dat ook op andere deelmarkten van de kansspelen een (veel) minder restrictief beleid gevoerd zal moeten worden. De motivering om het verbod op online loterijen voorshands te handhaven en om ook de bestaande andersoortige regulering van de markt voor de hier bedoelde landgebonden kansspelen te handhaven, overtuigt, gelet op al het voorgaande, niet. Een dragende motivering dat het voorgestane kansspelbeleid voldoet aan de Europeesrechtelijke vereisten van zowel interne samenhang als van een samenhangend kansspelbeleid als geheel ontbreekt. Indien dit niet dragend kan worden gemotiveerd, adviseert de Afdeling het voorstel nader te bezien.

4. Bevoegdheden Kansspelautoriteit

Het toezicht vindt plaats door de Ksa. Bestuursrechtelijke handhaving is het uitgangspunt, strafrechtelijke handhaving blijft mogelijk als ultimum remedium.[42] De Ksa krijgt in het voorstel aanvullende bevoegdheden voor de handhaving. Het betreft de volgende bevoegdheden. Ten eerste mag de toezichthouder anoniem meespelen in illegale spelen op afstand om zo de identiteit van illegale

[38] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 Algemene beleidsvisie op kansspelen.
[39] Arrest van het Hof (Grote kamer) van 8 september 2010, Markus Stoß (C-316/07), Avalon Service-Online-Dienste GmbH (C-409/07) en Olaf Amadeus Wilhelm Happel (C-410/07) tegen Wetteraukreis en Kulpa Automatenservice Asperg GmbH (C-358/07), SOBO Sport & Entertainment GmbH (C-359/07) en Andreas Kunert (C-360/07) tegen Land Baden-Württemberg. Zie ook het arrest van het Hof (Grote Kamer) van 8 September 2010, Carmen Media Group Ltd tegen Land Schleswig-Holstein en Innenminister des Landes Schleswig-Holstein (C-46/08).
[40] European Press Release van 20 november 2013, 'Commission requests Member States to comply with EU law when regulating gambling services'. Tegen Nederland loopt overigens ook een infractieprocedure, maar deze ziet op sportweddenschappen.
[41] European Press Release van 20 november 2013, 'Swedish rules for the establishment of an exclusive right for the offering of gambling services do not comply with EU internal market rules'.
[42] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 6 Toezicht en handhaving.

aanbieders te achterhalen.[43] Verder kan de Ksa partijen die kansspelen op afstand bevorderen of faciliteren, zoals adverteerders op internet, internetproviders en betaaldiensten, een bindende aanwijzing geven om die dienstverlening te staken.[44] Voorts krijgt de Ksa de bevoegdheid om bedrijfsruimten en voorwerpen te verzegelen[45] en de bevoegdheid om woningen tegen de wil van de bewoner binnen te treden en te doorzoeken.[46] Ook mag de Ksa bepaalde goederen, zoals internetgokzuilen definitief in beslag nemen.[47]

a. Noodzaak uitbreiding

Het betreft een aanzienlijke uitbreiding van de bevoegdheden van de Ksa. In de toelichting wordt de noodzaak van al deze bevoegdheden summier gemotiveerd. De Afdeling heeft in eerdere adviezen gewezen op de noodzaak om alvorens over te gaan tot het toekennen van nieuwe bevoegdheden eerst te motiveren waarom de bestaande bevoegdheden niet volstaan.[48] Omdat het hier daarnaast gaat om verstrekkende bevoegdheden, moet de noodzaak en de proportionaliteit per bevoegdheid overtuigend worden aangetoond.

De Afdeling adviseert de noodzaak en proportionaliteit van het toekennen van de nieuwe bevoegdheden aan de Ksa voor iedere bevoegdheid afzonderlijk dragend te motiveren.

b. Binnentreden van woningen

De bevoegdheden die zien op het binnentreden en doorzoeken van woningen zijn niet gericht op de aanbieders van kansspelen op afstand, maar op aanbieders van illegale offline kansspelen. Deze hangen daarmee niet zonder meer samen met het voorstel. De toelichting motiveert het toekennen van deze bevoegdheid door te wijzen op het belang van het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Voorts stelt de toelichting dat in voorkomende gevallen de nationale veiligheid en de openbare veiligheid in het geding zijn waar het gaat om bijvoorbeeld de financiering van terrorisme, witwassen en andere vormen van criminaliteit.[49]

De Afdeling wijst erop dat toepassing van de voorgestelde bevoegdheid een inbreuk vormt op het huisrecht zoals beschermd in artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest) en artikel 12 van de Grondwet. Voor elke nieuwe wettelijke bevoegdheid geldt dat zij moet voldoen aan de vereisten van noodzaak en evenredigheid. Aan die eisen komt een bijzonder gewicht toe als sprake is van een inbreuk op een grondrecht, zoals in dit geval het huisrecht, en daarmee de toelaatbaarheid aan de orde is in de zin van het EVRM, in dit geval artikel 8. De Afdeling meent dat de toelichting te summier is waar het gaat om de motivering van de noodzaak van de voorgestelde bevoegdheid. De daarin genoemde belangen die mogelijk gediend worden zijn dusdanig algemeen geformuleerd dat niet op voorhand duidelijk is waarom in het specifieke geval van kansspelen in een woning deze bevoegdheid noodzakelijk is.

Indien de noodzaak van het toekennen van de bevoegdheid tot het binnentreden van woningen niet dragend kan worden gemotiveerd, adviseert de Afdeling hiervan af te zien.

5. Privacybescherming

Het voorstel zelf bevat weinig bepalingen over de gegevens die spelers moeten aanleveren voordat zij kunnen deelnemen aan de kansspelen op afstand. Artikel 31l regelt dat spelers verplicht zijn een spelersprofiel in te vullen en dat vergunninghouders geen kansspelen op afstand mogen aanbieden aan spelers die geen spelersprofiel hebben ingevuld. Welke gegevens hiervoor moeten worden overgelegd wordt in lagere regelgeving bepaald. Blijkens de toelichting moeten persoonsgegevens worden overgelegd, inclusief een kopie van het identiteitsbewijs (om zo te kunnen nagaan of de speler meerderjarig is). Voorts moet het BSN worden verstrekt omdat dit gebruikt zal worden om te controleren of een speler is opgenomen in het register van spelers met een verbod tot deelname aan

---

[43] Artikel 1, vierde lid, juncto artikel 34c.
[44] Artikel 34n.
[45] Artikel 34d.
[46] Artikel 34f.
[47] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 6 Toezicht en handhaving, onder *Aanvullende bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten.*
[48] Zie bijvoorbeeld het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 september 2013, over het voorstel van wet tot wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek en de Huisvestingswet naar aanleiding van de evaluatie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wet uitbreiding Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek), W04.13.0188/I, Kamerstukken II 2013/14, 33 797, nr. 4.
[49] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 8. Grondrechten.

kansspelen.[50] De speler moet, na registratie van zijn spelersprofiel, een betaling doen aan de aanbieder vanaf een op zijn naam gestelde rekening, zodat de aanbieder kan verifiëren dat de speler de beschikking heeft over deze rekening. Daardoor wordt een extra waarborg voor identificatie ingebouwd. Een vergunninghouder gaat persoonsgegevens verwerken; zij wordt verplicht om spelersprofielen te registreren, het spelersgedrag te analyseren alsook alle gemaakte transacties, en voorts ook de spelersprofielen te bewaren wanneer het account van een speler wordt gesloten. De toelichting zegt over de bewaartermijn dat deze minimaal zal zijn en niet langer dan noodzakelijk.[51]

De rechtvaardiging voor de inbreuk op de privacy die met het voorstel wordt gemaakt, wordt gevonden in de persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen van kansspelverslaving.[52] Uit de toelichting blijkt niet of is onderzocht of minder vergaande maatregelen hetzelfde effect zouden kunnen bewerkstelligen (proportionaliteit). In de toelichting wordt verder weinig aandacht besteed aan de beveiligingsaspecten van de gegevensopslag bij de vergunninghouders en de toegang tot het centraal register.

De voorgestelde gegevensverwerking en -verstrekking betekent een inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, bedoeld in artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het Handvest en artikel 8 van het EVRM. Een dergelijke inbreuk kan gerechtvaardigd zijn, indien is voldaan aan een aantal vereisten: de inbreuk moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en er moet voldaan zijn aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarnaast moet zijn voldaan aan de eisen die voortvloeien uit de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer is groter – en de eisen voor de rechtvaardiging zwaarder – als bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt. Dit is in het voorstel het geval, zoals de toelichting onderkent.[53] Dit betekent dat noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen overtuigend moeten worden aangetoond. De toelichting voldoet op dit punt niet. Daarnaast vereist artikel 23, eerste lid, van de Wbp, dat indien verwerking van bijzondere persoonsgegevens noodzakelijk is, passende waarborgen worden getroffen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De passages in de toelichting over de waarborgen zijn in dat opzicht te summier.

De Afdeling adviseert overtuigend te motiveren of niet met een minder vergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kan worden volstaan en gelet op de aard van de te verwerken gegevens, de noodzaak en proportionaliteit alsmede de waarborgen voor de persoonlijke levenssfeer inzichtelijk te maken en zo nodig het voorstel aan te passen.

6. Doorberekening handhavingskosten

In artikel 33e is de grondslag opgenomen voor de kansspelheffing. Blijkens de toelichting is deze noodzakelijk ter financiering van de wettelijke taken van de kansspelautoriteit, waaronder het toezicht op de naleving en de handhaving van de kansspelregelgeving.[54] In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of deze heffing kostendekkend is, dat wil zeggen dat de aanbieders gezamenlijk alle kosten van de Ksa moeten financieren, of dat tevens sprake is van een bijdrage van de overheid.

De vraag naar (criteria voor) de doorberekening van kosten is destijds onderwerp geweest van het rapport *Maat houden*.[55] Dit rapport vormt het toetsingskader voor de doorberekening van toelatings- en handhavingskosten bij het ontwerpen van wet- en regelgeving. Uitgangspunt van dit rapport is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen moet worden gefinancierd. Uitzonderingen daarop betreffen activiteiten met een quasi-collectief karakter, waardoor sprake is van individueel profijt. Dit profijt bestaat daarin dat de toegelaten partij bepaalde handelingen mag verrichten die voor anderen verboden zijn dan wel gedrag mag nalaten dat voor anderen verplicht is gesteld. De door de overheid verrichte activiteiten in het kader van preventieve en repressieve handhaving zijn in beginsel niet individueel toerekenbaar. Bovendien geldt voor preventieve (toezicht) en repressieve handhavingsactiviteiten dat deze gelijkelijk ten aanzien van een ieder moeten kunnen worden uitgeoefend en dat dit niet afhankelijk mag zijn van particuliere bijdragen in de kosten. De kosten van preventieve en repressieve handhaving moeten aldus, ten minste voor een deel, gefinancierd worden uit algemene middelen.

De Afdeling erkent dat aanbieders van kansspelen een belang hebben bij adequaat toezicht en dat zij

[50] Toelichting bij artikel 31l.
[51] Toelichting bij artikel 31n.
[52] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 9 Privacy Impact Assessment.
[53] Toelichting, paragraaf 8 Grondrechten. Het betreft hier gezondheidsgegevens in de zin van artikel 16 Wbp indien een speler door de vergunninghouder als mogelijke probleemspeler (kansspelverslaafde) wordt aangemerkt.
[54] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 7.3 Andere lasten voor vergunninghouders.
[55] Maat houden. Een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten. Rapport van de MDW-werkgroep doorberekening handhavingskosten, juni 1996.

er profijt van hebben als het vertrouwen in de sector door streng toezicht zou kunnen toenemen. De Afdeling meent evenwel dat het primaire belang van het toezicht een publiek belang is. Het toezicht, eventueel door straffen te handhaven, strekt er toe in het algemeen belang de naleving van wet- en regelgeving te waarborgen. Dit ter bescherming van spelers tegen malafide aanbieders en ter bescherming van de maatschappij tegen de negatieve gevolgen van kansspelverslaving. Het profijt van het toezicht geldt in die zin de maatschappij als geheel. Het uitgangspunt dat het toezicht in de eerste plaats wordt uitgeoefend in het algemeen belang, brengt naar het oordeel van de Afdeling met zich dat het toezicht ook, ten minste ten dele, uit de algemene middelen moet worden gefinancierd. Hiermee wordt tevens uitdrukking gegeven aan het feit dat niet alleen de groep aanbieders profijt heeft van het toezicht maar de maatschappij als geheel. Het 'groepsprofijt' kan in die zin geen rechtvaardiging vormen voor het volledig afschaffen van de overheidsbijdrage.

Het voorgaande lijkt ook het uitgangspunt te zijn dat nog onlangs door de regering is gekozen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en enige andere wetten in verband met de stroomlijning van het door de Autoriteit Consument en Markt te houden markttoezicht.[56] In dat wetsvoorstel is een regeling opgenomen voor de doorberekening van de kosten van het toezicht van de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Zo wordt bepaald dat de kosten van de ACM die samenhangen met de uitvoering van de wettelijke taken in beginsel ten laste worden gebracht van marktorganisaties. De kosten van de ACM die samenhangen met het uit eigen beweging doen van marktonderzoeken en maken van rapportages, met de behandeling van bezwaar- en beroepschriften, met het sanctioneren van overtredingen waaronder het nemen en bekendmaken van besluiten omtrent het opleggen van bestuurlijke sancties en bindende aanwijzingen, met werkzaamheden die uitsluitend ten behoeve van andere overheidsorganisaties worden verricht, en met het geven van deskundige raad worden echter niet ten laste gebracht van marktorganisaties, maar komen ten laste van de algemene middelen.[57] In dezelfde zin bepaalt artikel 12 van de Wet marktordening gezondheidszorg dat het budget voor de beheerskosten van de Nederlandse zorgautoriteit wordt gedekt uit 's Rijks kas.[58]

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de wijze waarop de kosten voor het toezicht en de handhaving zullen worden doorberekend aan de aanbieders en hoe dit zich verhoudt met het toetsingskader als hierboven aangeduid en zo nodig het voorstel aan te passen.

7. Delegatie

In het voorstel is een zeer groot aantal delegatiebepalingen opgenomen. Dit betreft niet alleen delegatie naar het niveau van de amvb, maar in veel gevallen ook de mogelijkheid tot subdelegatie. Onderwerpen waarbij dit aan de orde is, zijn onder meer de spelsoorten waar het voorstel op van toepassing is,[59] parameters voor de grenzen die toegepast moeten worden bij het voorkomen van kansspelverslaving,[60] de wachttijd bij het veranderen van grenzen door de speler,[61] de bewaartermijn van spelersprofielen, de verificatie en identificatie van spelers, de schorsing en 'beëindiging' van spelers[62] en de verplichte aansluiting van een aanbieder van sportweddenschappen bij een samenwerkingsverband ter preventie van matchfixing.[63] Verder kan bij ministeriële regeling worden bepaald dat aanbieders een minimumafdracht moeten doen aan sport en goede doelen.[64]

In een groot aantal gevallen waarin het voorstel wet geen tot zeer weinig materiële regels stelt, maar deze delegeert naar een lager niveau, staat in de toelichting zeer nauwkeurig beschreven waar deze regels uit zullen bestaan.[65] Met uitzondering van het aanwijzen van de spelsoorten waarop het voorstel van toepassing zal zijn, wordt niet gemotiveerd waarom het nodig is deze regels op een lager niveau op te nemen in plaats van in de wet.

Naast deze delegatiebepalingen in de afzonderlijke artikelen bevat het voorstel in artikel 31o een algemene delegatiegrondslag. Deze is zeer ruim geformuleerd.[66] Blijkens de toelichting is dit artikel

---

[56] Kamerstukken I 2013/14, 33 622, A.
[57] Artikel 6a van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.
[58] Zie ook het advies van 17 april 2014 inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet bekostiging financieel toezicht in verband met de afschaffing van de overheidsbijdrage, de invoering van Europees bankentoezicht en de bestemming van door de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank opgelegde dwangsommen en boetes, W06.14.0056, nog niet gepubliceerd.
[59] Artikel 31, derde lid.
[60] Artikel 31n, vijfde lid.
[61] Artikel 31l, vijfde lid.
[62] Artikel 31l, vijfde lid.
[63] Artikel 31i, vijfde lid.
[64] Artikel 31g.
[65] Zie bijvoorbeeld de toelichting bij artikel 31l.
[66] Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand.

nodig omdat flexibiliteit van belang is, maar wordt op dit moment geen concrete invulling van deze bevoegdheid voorzien.[67] In de toelichting wordt niet duidelijk gemaakt wat de toegevoegde waarde van dit artikel is.

De Afdeling merkt op dat van delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften – in verband met het uitgangspunt dat deze op zo hoog mogelijk regelniveau worden vastgesteld – terughoudend gebruik moet worden gemaakt.[68] Voorts dient elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd.[69] De Afdeling is van oordeel dat het voorstel niet voldoet aan deze uitgangspunten.

De Afdeling adviseert in die gevallen waarin in de toelichting reeds duidelijk maakt op welke wijze de delegatiebepaling zal worden uitgewerkt deze regels zoveel mogelijk in het voorstel zelf op te nemen. Voorts adviseert de Afdeling de noodzaak van de delegatiebepalingen nader te bezien.

DEEL II: WET OP DE KANSSPELBELASTING

A. Inleiding

De in het voorstel vormgegeven regulering van kansspelen op afstand via de Wet op de kansspelen, vormt aanleiding om ook de Wet op de kansspelbelasting (hierna: Wet Ksb) aan te passen.

In haar reactie op deze aanpassingen volgt de Afdeling het ook in de toelichting bij het voorstel gemaakte onderscheid tussen kansspelen op afstand[70] enerzijds en landgebonden kansspelen anderzijds.[71] Daaraan voorafgaand maakt de Afdeling een algemene opmerking over de herziening van de Wet Ksb (punt 8).

Kansspelen op afstand

In onderdeel B maakt de Afdeling opmerkingen over de tariefdifferentiatie die wordt voorgesteld. Het voorstel kent voor *legale* kansspelen op afstand een lager tarief, namelijk 20%, dan voor *illegale* kansspelen op afstand, waarvoor het reguliere tarief van 29% blijft gelden (*legale* kansspelen zijn kansspelen die een vergunning hebben ingevolge de Wok) (punt 9).
Vervolgens worden enkele meer specifieke opmerkingen gemaakt over legale kansspelen op afstand (punt 10) en over illegale kansspelen op afstand (punt 11).

Landgebonden kansspelen

In onderdeel C maakt de Afdeling opmerkingen over de belastingplicht bij illegale binnenlandse landgebonden speelautomaten[72] (punt 12), over de belastingplicht bij buitenlandse landgebonden casinospelen, pokertoernooien en speelautomaten (punt 13) en over de behandeling van prijzen in natura (punt 14).

Overig

In onderdeel D ten slotte maakt de Afdeling enkele opmerkingen die op alle soorten kansspelen zien. Meer in het bijzonder gaat het daarbij om de definitie van kansspelen (punt 15), de bevoegdheden van ambtenaren van de Belastingdienst (punt 16) en het verband tussen de Wet Ksb en de Algemene wet inzake rijksbelastingen (punt 17).

8. Herziening Wet Ksb

In 2005 heeft de Raad van State geadviseerd om de kansspelbelasting als zodanig – voordat zij zou worden gewijzigd met betrekking tot internetkansspelen – opnieuw te bezien, mede in het licht van de steeds verder gaande verschuiving van de heffing (ook bij kansspelen op afstand) naar de organisatoren van kansspelen. Daarbij stelde de Raad dat zich de vraag opdringt of de rechtsgrond onder de kansspelbelasting (het zogenoemde buitenkansbeginsel, ingevolge welk beginsel bij een – individuele – vergroting van de financiële draagkracht van een prijswinnende speler, heffing bij die speler, en niet

[67] Toelichting bij artikel 31o.
[68] Zie ook aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).
[69] Zie ook Ar 25.
[70] Volgens de huidige Wet Ksb 'internetkansspelen' genoemd.
[71] Zie de drie schema's in de toelichting bij artikel II van het voorstel, waarin de eerste zeven horizontale rijen steeds zien op diverse vormen van landgebonden kansspelen en de laatste drie horizontale rijen steeds zien op kansspelen op afstand.
[72] Synoniem voor 'speelautomaten' is 'kansspelautomaten'.

bij de organisator, gerechtvaardigd is) zover is weggespoeld dat de belasting als afzonderlijke heffing in ons stelsel moet worden heroverwogen.[73] De regering erkende destijds naar aanleiding van dit advies dat de kansspelbelasting aan herziening toe is[74], maar van een herziening is het tot nu toe nooit gekomen.

Ook in voorliggend voorstel doen zich weer verschuivingen voor in de belastingplicht, niet alleen van de speler naar de organisator van het kansspel (punt 10a) en in de omgekeerde richting (punt 11a), maar ook door het schrappen van de belastingplicht bij de in Nederland wonende winnaar van prijzen die hij wint bij het spelen van buitenlandse – buiten Nederland maar binnen de EU of EER – gehouden landgebonden casinospelen, pokertoernooien en speelautomatenspelen (punt 13). Bij deze wijzigingen ontbreekt steeds een motivering in het licht van het buitenkansbeginsel.
Bovendien ontbreekt met betrekking tot het hiervoor bedoelde schrappen van de belastingplicht bij de in Nederland wonende prijswinnaar, een analyse van de jurisprudentie (zie bijvoorbeeld de recente conclusies van de AG van 26 maart 2014 in zaken 12/05519 en 13/03843).
Daarnaast roepen bedoelde conclusies de vraag op of hetgeen daarin wordt gesteld, niet evenzeer zou dienen te gelden met betrekking tot het onderscheid dat bij kansspelen op afstand wordt gemaakt tussen enerzijds heffing over het bruto spelresultaat bij de in Nederland gevestigde aanbieder (ingeval van legale binnenlandse kansspelen) en anderzijds heffing over de maandwinst bij de speler in Nederland (ingeval van illegale buitenlandse kansspelen).

Gelet op het vorenstaande en gelet ook op de toenemende complexiteit van de kansspelbelasting als gevolg van de voorgestelde tariefdifferentiatie, is de Afdeling van oordeel dat zich thans wederom de vraag voordoet naar de ratio die ten grondslag ligt aan de Wet Ksb en dat een herbezinning in de rede ligt.

De roep om herbezinning wordt nog versterkt door de weinig consequente vormgeving van de Wet Ksb, die met het onderhavige voorstel niet verbetert. Zo kent het voorstel verschillende manieren om legale of illegale aanbieders van een kansspel te duiden. Voor legale aanbieders wordt soms aangesloten bij de vergunning,[75] soms wordt daarvoor in het geheel niet verwezen naar een vergunning.[76] Daarnaast wordt voor illegale aanbieders soms een aanbieder omschreven,[77] soms alleen impliciet[78] aangeduid en soms in het geheel niet aangeduid.[79] Daarmee ontstaat een weinig consequent geheel, hetgeen de duidelijkheid en overzichtelijkheid niet ten goede komt.

In het licht van het vorenstaande adviseert de Afdeling de integrale herziening van de Wet Ksb binnen afzienbare termijn ter hand te nemen. Indien dit advies niet wordt opgevolgd, zal in de toelichting het herhaalde uitstel van deze herziening dragend moeten worden gemotiveerd.

B. Kansspelen op afstand

Huidige situatie

De Wet Ksb gaat (ook thans al) uit van belastingheffing, of het kansspel op afstand nu legaal is of niet:
a. bij een zogenoemd *binnenlands* kansspel op afstand (dat wil zeggen de aanbieder woont of is gevestigd in Nederland[80]) is de aanbieder van het spel belastingplichtig[81]; en
b. bij een zogenoemd *buitenlands* kansspel op afstand (dat wil zeggen de aanbieder woont of is gevestigd buiten Nederland[82]) is er sprake van belastingplicht voor de speler in Nederland.[83]

Het voorstel

Het voorstel brengt in essentie drie wijzigingen aan in de wijze van heffing van kansspelbelasting bij kansspelen op afstand.

[73] Advies van de Raad van State van 28 juli 2005 inzake de wijziging van de Wet op de kansspelbelasting in verband met kansspelen via internet, W06.05.0293/IV, Kamerstukken II 2005/06, 30 583, nr. 5, blz. 1–2.
[74] Nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State van 28 juli 2005 inzake de wijziging van de Wet op de kansspelbelasting in verband met kansspelen via internet, W06.05.0293/IV, Kamerstukken II 2005/06, 30 583, nr. 5, blz. 4.
[75] Artikel 1, onderdelen c en e, van de Wet Ksb (artikel II, onderdeel A).
[76] Artikel 1, onderdelen a en b, van de Wet Ksb (artikel II, onderdeel A).
[77] Artikel 1, onderdeel d, van de Wet Ksb (artikel II, onderdeel A).
[78] Artikel 1, onderdelen h en i, van de Wet Ksb (artikel II, onderdeel A).
[79] Artikel 1, onderdelen a en b, van de Wet Ksb (artikel II, onderdeel A).
[80] Artikel 2, tweede lid, van de Wet Ksb.
[81] Artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet Ksb.
[82] Artikel 2, derde lid, van de Wet Ksb.
[83] Artikel 1, eerste lid, onderdeel e, van de Wet Ksb.

Ad a en b.

Voorgesteld wordt om een differentiatie in het kansspelbelastingtarief aan te brengen. Voor *legale* kansspelen op afstand (zowel binnenlandse als buitenlandse) gaat een verlaagd tarief van 20% gelden. Voor *illegale* kansspelen op afstand (zowel binnenlandse als buitenlandse) blijft het reguliere tarief van 29% gelden. Zie nader punt 9 hierna.

Ad b.

Voorts verschuift bij een *buitenlands* kansspel op afstand – uitsluitend indien het gaat om een *legaal* kansspel – de belastingplicht van de speler in Nederland naar de aanbieder. Daarmee is dus zowel bij een binnenlands legaal kansspel op afstand als bij een buitenlands legaal kansspel op afstand steeds de aanbieder belastingplichtig. Zie nader punt 10 hierna.

Ad a.

Ten slotte verschuift bij een *binnenlands* kansspel op afstand – uitsluitend indien het gaat om een *illegaal* kansspel – de belastingplicht van de aanbieder naar de speler. Daarmee is bij een *binnenlands* illegaal kansspel op afstand steeds de speler belastingplichtig (dit kan een in of buiten Nederland wonende speler zijn). Bij een *buitenlands* illegaal kansspel op afstand blijft er sprake van belastingplicht voor de speler in Nederland. Zie nader punt 11 hierna.

De Afdeling maakt de volgende opmerkingen over de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de heffing van kansspelbelasting bij kansspelen op afstand.

9. Tariefdifferentiatie

Het voorstel introduceert, onder het voorbehoud van goedkeuring door de Europese Commissie, uitsluitend voor *legale* kansspelen op afstand een verlaagd tarief van 20%.[84] Voor *illegale* kansspelen op afstand blijft het reguliere tarief van 29% gelden.[85]
Het verlaagde tarief van 20% heeft, volgens de toelichting, als doel om de positie van legale aanbieders van kansspelen op afstand 'verder' te versterken en om de kanalisatie van legale kansspelen op afstand te bevorderen.[86] Aanbieders zouden bij een hoog tarief (29%) geneigd kunnen zijn om hun diensten illegaal te blijven aanbieden, terwijl illegaal aanbod van kansspelen op afstand lastiger is te bestrijden dan illegaal aanbod van landgebonden kansspelen, aldus de toelichting.

De Afdeling maakt opmerkingen over een aantal aspecten van de voorgestelde tariefdifferentiatie.[87]

a. Introductie tariefdifferentiatie

De Afdeling wijst in het hiernavolgende eerst op een drietal punten van onderscheid.

i. Onderscheid tussen legaal (20%) en illegaal (29%); fiscale neutraliteit

De Afdeling merkt op dat het verschil in tarief voor legale kansspelen op afstand enerzijds en illegale kansspelen op afstand anderzijds, raakt aan het beginsel van fiscale neutraliteit.
Bij belastingheffing, bijvoorbeeld bij het belasten van winst uit onderneming, is het niet van belang of die winst is behaald met oorbare of onoorbare praktijken. Of de activiteiten legaal zijn, illegaal of ergens daar tussen in, doet niet ter zake. De fiscus is neutraal en spreekt geen waardeoordeel uit over de activiteiten die winst uit onderneming hebben opgeleverd en belast steeds volledig: gelijke draagkracht wordt gelijk belast.

Bij de kansspelbelasting speelt deze neutraliteit evenzeer. Ingevolge de aan deze belasting ten grondslag liggende rechtsgrond (buitenkansbeginsel) is bij een (individuele) vergroting van de financiële draagkracht van een prijswinnaar, heffing over die prijs gerechtvaardigd, ongeacht of die prijs uit een legaal of uit een illegaal kansspel wordt verkregen.
In dit verband wijst de Afdeling ook op hetgeen de toenmalige Staatssecretaris van Financiën in 2008 heeft opgemerkt tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel waarmee heffing van kansspelbelasting werd geïntroduceerd over (destijds alleen nog maar) illegale kansspelen via

[84] Artikel 5, tweede lid, van de Wet Ksb (artikel II, onderdeel F).
[85] Artikel 5, eerste lid, van de Wet Ksb (artikel II, onderdeel F).
[86] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 7.2, onder *Kansspelbelasting op legale kansspelen op afstand,* vierde tekstblok.
[87] De Afdeling gaat niet in op de verenigbaarheid van de tariefdifferentiatie met de steunbepalingen uit het VWEU, nu het wetsvoorstel met het oog daarop bij de EC ter beoordeling voorligt.

internet: ‘het handhaven van fiscale neutraliteit zie ik als een wezenlijk onderdeel van de fiscaaljuridische rechtsfilosofie’[88].

ii. Onderscheid tussen legale kansspelen op afstand (20%) en legale landgebonden kansspelen (29%)

Voorts merkt de Afdeling op dat niet valt in te zien waarom binnen de kansspelbelasting alleen het legaal aanbieden van kansspelen *op afstand* fiscaal wordt beloond (met uitzondering van het huidige aanbod van online verkoop van loten door de Staatsloterij en goededoelenloterijen), maar niet het legaal aanbieden van *landgebonden* kansspelen die daarmee vergelijkbaar zijn[89], zoals speelautomaten die zich ten gevolge van technische ontwikkelingen steeds verder hebben ontwikkeld richting – en in die zin vergelijkbaar zijn met – kansspelen op afstand (internetzuilen zijn daar een voorbeeld van). Het argument dat de toelichting gebruikt (illegaal aanbod van kansspelen op afstand is lastiger te bestrijden dan illegaal aanbod van landgebonden kansspelen) overtuigt niet.

iii. Onderscheid tussen legaal (20%)/illegaal (29%) in de Wet Ksb en het gelijke belastingtarief voor legaal/illegaal handelen bij andere belastingmiddelen

Evenmin valt in te zien waarom alleen bij de kansspelbelasting het legaal handelen fiscaal wordt beloond door het toekennen van een tariefvoordeel, terwijl dat bij andere belastingmiddelen, waar niet-legaal handelen evenzeer aan de orde kan zijn, niet het geval is. De Afdeling merkt op dat, hoewel de toelichting dat niet met zoveel woorden zegt, de tariefdifferentiatie noodzakelijk lijkt omdat de mechanismen voor regulering en handhaving van legaal aanbod en voor bestrijding van illegaal aanbod, al bij voorbaat tekortschieten.

Met betrekking tot hetgeen onder i en iii is opgemerkt vraagt de Afdeling ook nog aandacht voor de precedentwerking die kan uitgaan van de introductie van een tariefdifferentiatie legaal/illegaal louter voor kansspelen op afstand in de Wet Ksb.

iv. Ongelijke behandeling

Meer in het bijzonder roept het vorenstaande ook de vraag op of het onder i, ii, en iii, gemaakte onderscheid een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling oplevert in het licht van internationale gelijke behandelingsnormen, zoals artikel 26 van het Verdrag inzake burger- en politieke rechten (BUPO). De toelichting gaat daar niet op in.

Specifiek in relatie tot derde landen merkt de Afdeling hierover het volgende op.
Uitgangspunt bij de vergunningverlening is dat de vergunninghouder in Nederland of in een andere EU- of EER-lidstaat zetelt, aldus de toelichting.[90] Hiermee wordt gewaarborgd dat de relevante Europese instrumenten op het gebied van bijvoorbeeld consumentenbescherming, het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme, privacybescherming en vennootschapsrecht van toepassing zijn. Bovendien, zo stelt de toelichting, wordt in Europees verband samengewerkt aan de ontwikkeling van het toezicht op grensoverschrijdende kansspelen op afstand.

Mede omdat een deel van het huidige te kanaliseren kansspelaanbod in Nederland wordt georganiseerd door aanbieders die gevestigd zijn op een van de Britse Kanaaleilanden, kan de kansspelautoriteit in een voorkomend geval waar dat voor de gewenste kanalisatie nodig is, ontheffing verlenen van het vereiste dat de vergunninghouder in een EU- of EER-lidstaat zetelt, en een vergunning verlenen aan een kansspelaanbieder die gevestigd is in een derde land.[91]
Randvoorwaarden voor deze ontheffing zullen in lagere regelgeving worden geformuleerd. Volgens de toelichting is daarbij in ieder geval een randvoorwaarde dat het recht van dat derde land zich niet verzet tegen het organiseren van kansspelen op afstand overeenkomstig de Wok, de Sanctiewet 1977 en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Ook is randvoorwaarde dat het recht van het derde land voldoende waarborgen biedt op het gebied van consumentenbescherming, het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme, privacybescherming, transparantie en controles op de betrokken vennootschap. Die waarborgen dienen vergelijkbaar te zijn met de voor de lidstaten geldende regels op grond van de relevante Europese instrumenten.[92]

---

[88] Wijziging van de Wet op de kansspelbelasting in verband met kansspelen via internet, Kamerstukken I 2007/08, 30 583, E, blz. 5, punt 12.
[89] Voor landgebonden kansspelen geldt steeds het reguliere tarief van 29%, zowel indien deze spelen legaal zijn als indien zij illegaal zijn.
[90] Artikel 31h, eerste lid, van de Wok, alsmede de toelichting bij dat lid, derde tekstblok.
[91] Artikel 31h, vijfde en zesde lid, van de Wok, alsmede de toelichting bij artikel 31h, eerste lid, van de Wok, laatste tekstblok.
[92] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.7 Maatregelen ten behoeve van het toezicht.

Het komt de Afdeling voor dat het voor veel aanbieders uit derde landen van kansspelen op afstand de facto niet mogelijk zal zijn om aan de voor de vergunning vereiste randvoorwaarden te voldoen en om hier in Nederland een vergunning te krijgen. Voor die aanbieders is het dus niet mogelijk om de in hun land legale kansspelen op afstand, in Nederland (naar de Nederlandse maatstaven) legaal aan te bieden. Dergelijke aanbieders zullen onontkoombaar met het tarief van 29% worden geconfronteerd met betrekking tot kansspelen die in essentie niet veel (hoeven te) verschillen van die van hun concurrenten in een EU- of EER-lidstaat, terwijl deze concurrenten wel een gerede kans maken op legalisatie en dus eerder voor de gunstiger fiscale behandeling (20%) in aanmerking komen. Het vorenstaande roept de vraag op of dit een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling oplevert in het licht van artikel 26 van het BUPO-verdrag, alsook of dit een ontoelaatbare belemmering voor dienstverlening betekent in het licht van de verschillende afspraken dienaangaande (zoals GATS). De toelichting gaat hier niet op in.

v. Belastinguitgave

Daarnaast wijst de Afdeling erop dat met het gebruik van belastinguitgaven, zoals het voorgestelde verlaagde tarief van 20%, terughoudend moet worden omgegaan omdat de praktijk leert dat fiscale subsidies zelden het beoogde effect hebben. In dit verband verwijst de Afdeling naar de twijfels die zij in punt 2 al heeft geuit over de, mede met het fiscale instrument, te behalen kanalisatiegraad. Ook merkt de Afdeling op dat deze belastinguitgave de eenvoud en de uitvoerbaarheid van de kansspelbelasting bepaald niet ten goede komt.

vi. Conclusie

Gelet op de fiscale neutraliteit (i), het ontbreken van een toereikende motivering van de verschillende wijzen waarop onderscheid wordt gemaakt (ii en iii), de mogelijk ongerechtvaardigde ongelijke behandeling (iv), het opnieuw introduceren van een belastinguitgave en de uitvoerbaarheid ervan (v) adviseert de Afdeling het verlaagde tarief voor legale kansspelen op afstand nader te bezien.

Onverminderd het vorenstaande merkt de Afdeling het volgende op.

b. Evaluatie tariefdifferentiatie; toetsbaar doel

Indien wordt overgegaan tot fiscale subsidiëring dient de afweging ten opzichte van andere beleidsinstrumenten inzichtelijk te zijn. Tevens dient de verwachte effectiviteit van het gebruik van het verlaagde tarief, daar waar het gaat om de specifieke bijdrage van dit fiscale instrument aan de versterking van de positie van legale aanbieders van kansspelen op afstand en aan de bevordering van de kanalisatie van kansspelen op afstand, toereikend te worden gemotiveerd. En voorts dienen de doeleinden van dit fiscale instrument toetsbaar (kwantitatief)[93] te worden geformuleerd, zoals de huidige begrotingsvoorschriften ook voorschrijven.[94]
In de toelichting ontbreekt een toereikende motivering van de verwachte effectiviteit alsmede een afweging ten opzichte van andere beleidsinstrumenten. Ook ontbreekt een toetsbare formulering van de doeleinden. Juist met het oog op de voorgenomen evaluatie[95] van de regeling is dit laatste van belang.

De Afdeling adviseert in de toelichting de verwachte effectiviteit nader te motiveren en, met het oog op een zinvolle evaluatie, een toetsbaar (kwantitatief) beoogd doel vast te leggen.

c. Evaluatie tariefdifferentiatie; horizonbepaling

Het voorstel zal binnen drie jaren na de inwerkingtreding worden geëvalueerd.[96]
Voor onderzoek komt in ieder geval in aanmerking de mate waarin de regulering van kansspelen op afstand de doelstelling van kanalisatie van het nu nog illegale aanbod van kansspelen op afstand heeft gerealiseerd, aldus de toelichting.[97]
Het is de Afdeling niet duidelijk waarom voor de tariefmaatregel niet is gekozen voor een wettelijke horizonbepaling die de maatregel na een bepaalde periode automatisch doet vervallen. Volgens de Fiscale Agenda ligt dat bij een belastinguitgave voor de hand.[98]

De Afdeling adviseert een horizonbepaling in de Wet Ksb op te nemen.

---

[93] Zie ook Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 54.
[94] Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2013; http://rbv.minfin.nl/pdf/Rijksbegrotingsvoorschriften.pdf.
[95] Artikel VIII.
[96] Artikel VIII.
[97] Toelichting, artikelsgewijs bij artikel VIII.
[98] Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 1, herdruk, paragraaf 3.3.2.

10. Legale kansspelen op afstand

Volgens het voorstel verschuift bij een *buitenlands,*[99] thans illegaal, kansspel op afstand dat volgens het voorstel een vergunning verkrijgt (en daarmee legaal wordt), de belastingplicht van de in Nederland wonende speler[100] naar de in het buitenland wonende of gevestigde aanbieder. Deze niet in Nederland wonende of gevestigde aanbieder van het spel wordt dus in Nederland belastingplichtig.[101] Bij een *binnenlands,*[102] thans illegaal, kansspel op afstand dat volgens het voorstel een vergunning verkrijgt (en daarmee legaal wordt), blijft, net als thans,[103] de aanbieder belastingplichtig.[104]

De Afdeling maakt hier enkele opmerkingen over.

a. Verschuiving belastingplicht

De Afdeling merkt op dat zij bij de motivering voor de verschuiving van de belastingplicht van de speler in Nederland naar de niet in Nederland wonende of gevestigde aanbieder, een uiteenzetting mist over de rechtsgrond van de kansspelbelasting als een heffing over een (individuele) vergroting van de financiële draagkracht van de prijswinnaar (buitenkansbeginsel). Heffing bij de prijswinnende speler past beter bij het buitenkansbeginsel dan een heffing bij de aanbieder. Onderhavige verschuiving past dan ook niet bij het buitenkansbeginsel. De vraag is of deze rechtsgrondslag van de kansspelbelasting door de thans voorgestelde verschuiving zijn betekenis heeft verloren en voorts wat de rechtsgrondslag voor deze heffing in deze gevallen dan nog is.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

b. Omschrijving belastingplicht

Het voorstel omschrijft de aanbieder van een legaal kansspel op afstand als ‘degene die gelegenheid geeft tot deelname’ aan een vergund kansspel op afstand.[105]
De Afdeling merkt op dat de aangehaalde formulering overeenkomt met de thans geldende formulering voor legale binnenlandse landgebonden speelautomaten.[106] Deze formulering – op grond waarvan degene die de juridische eigendom bezit de belastingplichtige is – leidt volgens de toelichting[107] tot uitvoeringsproblemen voor zowel betrokkenen als de Belastingdienst die niet altijd weet wie de belastingplichtige is. Het onderhavige voorstel biedt daar een oplossing voor door bij de landgebonden speelautomaten aan te sluiten bij de exploitatievergunninghouder.[108]
Het is de Afdeling niet duidelijk waarom, ter voorkoming van uitvoeringsproblemen, niet ook voor legale kansspelen op afstand wordt aangesloten bij de houder van de verleende exploitatievergunning.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

c. Dubbele heffing

De Afdeling merkt op dat, afhankelijk van het regime in het land van de niet in Nederland wonende of gevestigde aanbieder, deze aanbieder tegelijkertijd in zijn eigen land voor hetzelfde kansspel belastingplichtig kan zijn met betrekking tot (al dan niet) een gedeelte van het met het kansspel behaalde resultaat, zodat in zoverre sprake kan zijn van dubbele heffing van kansspelbelasting. Niet duidelijk is hoe met dergelijke situaties van (deels) dubbele heffing wordt omgegaan. De toelichting gaat er niet op in. In dit verband wijst de Afdeling erop dat het Besluit voorkoming dubbele belasting 2001 wel een vrijstelling kent indien gerechtigden tot een prijs van een buitenlands kansspel met dubbele heffing van kansspelbelasting worden geconfronteerd.[109] Deze vrijstelling ziet echter niet op aanbieders van kansspelen.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de vraag hoe bij legale kansspelen

---

[99] Er zij aan herinnerd dat daarbij de aanbieder woont of is gevestigd buiten Nederland.
[100] Artikel 1, eerste lid, onderdeel e, van de Wet Ksb.
[101] Hij wordt buitenlands belastingplichtig ingevolge artikel 1, onderdeel e, van de Wet Ksb (artikel II, onderdeel A).
[102] Er zij aan herinnerd dat daarbij de aanbieder woont of is gevestigd in Nederland.
[103] Hij is thans binnenlands belastingplichtig op grond van artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet Ksb.
[104] Hij blijft binnenlands belastingplichtig (artikel 1, onderdeel e, van de Wet Ksb; artikel II, onderdeel A).
[105] Artikel 1, onderdeel e, van de Wet Ksb (artikel II, onderdeel A).
[106] Artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de Wet Ksb.
[107] Toelichting bij artikel II, onderdeel A, tweede tekstblok na de tabel.
[108] Artikel 1, onderdeel c, van de Wet Ksb (artikel II, onderdeel A).
[109] Artikel 52 van het Besluit voorkoming dubbele belasting 2001.

op afstand wordt omgegaan met situaties van dubbele heffing van kansspelbelasting, en zo nodig het voorstel aan te passen.

11. Illegale kansspelen op afstand

Volgens het voorstel verschuift bij een *binnenlands*[110] illegaal kansspel op afstand de belastingplicht van (thans) de aanbieder[111] naar de speler[112]. De (in of buiten Nederland wonende) speler wordt dus in Nederland belastingplichtig.[113]
Bij een *buitenlands*[114] illegaal kansspel op afstand is thans de in Nederland wonende speler belastingplichtig[115] (terwijl er bij een in het buitenland wonende speler die deelneemt aan een buitenlands kansspel voor Nederland geen reden tot heffen is). Het voorstel[116] brengt daar geen wijziging in.

De Afdeling maakt hier enkele opmerkingen bij.

a. Verschuiving belastingplicht

De toelichting geeft als motivering voor de verschuiving van de belastingplicht van de aanbieder naar de individuele (in of buiten Nederland wonende) speler dat aldus voor de in Nederland wonende speler het spelen van een illegaal binnenlands kansspel op afstand gelijk wordt behandeld met het spelen van een illegaal buitenlands kansspel op afstand.[117]

De Afdeling merkt op dat het voor de in Nederland wonende speler inderdaad eenvoudiger wordt nu hij ingevolge het voorstel geen onderscheid meer hoeft te maken tussen een illegaal binnenlands kansspel (waarvoor thans immers de aanbieder belastingplichtig is) en een illegaal buitenlands kansspel (waarvoor hij zelf belastingplichtig is en blijft). De Afdeling merkt echter ook op dat de toelichting geen aandacht besteedt aan een aantal andere aspecten die bij deze afweging een rol dienen te spelen. Gewezen zij op het volgende.

Indien een illegale in Nederland gevestigde aanbieder van een binnenlands kansspel op afstand wordt opgespoord, komt het de Afdeling voor dat het vanuit een oogpunt van inning wenselijk is om in één keer over het totale bruto spelresultaat van de aanbieder te heffen in plaats van over de resultaten van de individuele (in of buiten Nederland wonende) spelers. Dit te meer omdat, zoals de toelichting zelf ook stelt, de markt voor kansspelen op afstand per definitie grensoverschrijdend is, handhaving van illegaal aanbod daardoor complex is[118], en 'effectieve heffing van kansspelbelasting op kansspelen op afstand nu niet mogelijk [is], omdat de Belastingdienst hiervoor afhankelijk is van de aangiftebereidheid van de speler'[119]. Met de voorgestelde verschuiving van de belastingplicht naar de individuele speler wordt de aantrekkelijkheid van illegale kansspelen eerder vergroot, hetgeen op gespannen voet staat met de, mede met de fiscale tariefdifferentiatie beoogde, bevordering van het legale aanbod van kansspelen.

In dit verband wijst de Afdeling ook op hetgeen in 2006, bij de introductie van de heffing van kansspelbelasting over internetkansspelen, is gesteld over de huidige aansluiting bij de aanbieder:

'Evenals bij casinospelen is er bij kansspelen via internet een verschil in karakter met de traditionele kansspelen. Ook bij de internetkansspelen is sprake van een snelle opvolging van achtereenvolgende spellen, het heen en weer gaan van inzetten en uitkeringen tussen de deelnemer en de organisator en een meer actieve rol van de speler dan bij traditionele spelen (zoals het zelf bepalen van de inzet door de speler). Heffing op individueel niveau is om deze redenen lastiger dan een regime zoals dat bij casinospelen wordt toegepast. Derhalve wordt de organisator van een binnenlands internet kansspel als belastingplichtige aangewezen'[120],
en:
'Daarnaast is gebleken dat de aanpak van de illegale aanbieders door middel van (na-)heffing van de

[110] Er zij nogmaals aan herinnerd dat daarbij de aanbieder woont of is gevestigd in Nederland.
[111] Artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet Ksb.
[112] Artikel 1, onderdeel h, van de Wet Ksb (artikel II, onderdeel A).
[113] De in Nederland wonende speler wordt binnenlands belastingplichtig en de in het buitenland wonende speler wordt buitenlands belastingplichtig (artikel 1, onderdeel h, van de Wet Ksb; artikel II, onderdeel A).
[114] Er zij nogmaals aan herinnerd dat daarbij de aanbieder woont of is gevestigd buiten Nederland.
[115] Artikel 1, eerste lid, onderdeel e, van de Wet Ksb.
[116] Artikel 1, onderdeel i, van de Wet Ksb (artikel II, onderdeel A).
[117] Toelichting bij artikel II, onderdeel A, voorlaatste tekstblok: namelijk in beide gevallen heffing over het positieve verschil tussen de in een kalendermaand gewonnen prijzen en de in die maand gedane inzetten.
[118] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.5 Passend en attractief aanbod, eerste tekstblok.
[119] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2 Huidige situatie en de noodzaak van regulering kansspelen op afstand, voorlaatste tekstblok.
[120] Kamerstukken II 2005/06, 30 583, nr. 3, blz. 4.

kansspelbelasting bij deze illegalen effectief werkt (sluiting illegale casino's (vrijplaatsen) middels de heffing en inning van kansspelbelasting). Een heffing van kansspelbelasting bij de prijswinnaars bij internetkansspelen ontneemt de overheid deze mogelijkheid van effectieve handhaving'[121].

Voorts merkt de Afdeling op dat met de voorgestelde verschuiving van de belastingplicht, voor de niet in Nederland wonende speler (hierna: speler buiten Nederland) een belastingplicht hier in Nederland wordt geïntroduceerd. Een speler buiten Nederland die een naar Nederlandse maatstaven illegaal spel speelt – dat in zijn land heel goed legaal kan zijn – zal zich dus af moeten vragen of hij een binnenlands illegaal spel speelt (dat wil zeggen een spel aangeboden door een in Nederland gevestigde aanbieder) (in welk geval hij hier in Nederland belastingplichtig is) of een buitenlands illegaal spel (dat wil zeggen een spel aangeboden door een niet in Nederland gevestigde aanbieder) (in welk geval hij hier in Nederland niet belastingplichtig is). Dat onderscheid zal voor die speler buiten Nederland niet eenvoudig te maken zijn.

De Afdeling adviseert de verschuiving van de belastingplicht meer dragend te motiveren en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

b. Dubbele heffing

Met de verschuiving van de belastingplicht naar de (in of buiten Nederland wonende) speler, wordt een speler buiten Nederland in Nederland belastingplichtig. Afhankelijk van het regime in dat andere land kan hij tegelijkertijd ook in dat andere land belastingplichtig zijn voor hetzelfde spel, zodat sprake kan zijn van dubbele heffing van kansspelbelasting. Niet duidelijk is hoe met dergelijke situaties van dubbele heffing wordt omgegaan. De toelichting gaat er niet op in. In dit verband wijst de Afdeling erop dat het Besluit voorkoming dubbele belasting 2001 wel een vrijstelling kent indien een in Nederland wonende of gevestigde gerechtigde tot een prijs van een buitenlands kansspel met dubbele heffing van kansspelbelasting wordt geconfronteerd.[122] Deze vrijstelling ziet echter niet op buiten Nederland wonende of gevestigde gerechtigden.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de vraag hoe bij illegale kansspelen op afstand wordt omgegaan met situaties van dubbele heffing van kansspelbelasting, en zo nodig het voorstel aan te passen.

C. Landgebonden kansspelen

Naast de wijzigingen in de Wet Ksb die verband houden met het reguleren van kansspelen op afstand, worden ook enkele wijzigingen voorgesteld in de wijze van heffing van kansspelbelasting bij landgebonden kansspelen. Zo wordt verduidelijkt dat poker voor de kansspelbelasting als een kansspel moet worden aangemerkt en wordt voorgesteld om bij landgebonden pokertoernooien de heffing te wijzigen van heffing over de prijs bij de speler naar heffing over het bruto spelresultaat bij de aanbieder. Ook wordt voorgesteld enkele overbodige administratieve verplichtingen af te schaffen.

Bij navolgende wijzigingen maakt de Afdeling opmerkingen:
- Bij legale binnenlandse speelautomaten is niet langer de juridische eigenaar belastingplichtig, maar wordt voorgesteld om aan te sluiten bij degene onder wiens exploitatievergunning deze speelautomaten worden geëxploiteerd. In verband daarmee wordt een definitie van illegale aanbieders voorgesteld (punt 12).
- In Nederland wonende of gevestigde deelnemers aan casinospelen, speelautomaten en pokertoernooien die worden gespeeld in een andere lidstaat van de EU of in een andere staat die partij is bij de EER (buitenlandse landgebonden kansspelen) zijn niet langer belastingplichtig (punt 13).
- Voor de wijze waarop de waarde in het economische verkeer van prijzen in natura wordt vastgesteld, wordt voorgesteld om aan te sluiten bij de systematiek in de loonsfeer voor loon in natura (punt 14).

12. Belastingplicht illegale binnenlandse landgebonden speelautomaten

Voor een omschrijving van de belastingplicht voor *legale* binnenlandse landgebonden speelautomaten sluit het voorstel aan bij 'de houder van de vergunning voor de exploitatie' ervan.[123] Voor een omschrijving van de belastingplicht voor de *illegale* aanbieder van dergelijke spelen, introduceert het voorstel een nieuw begrip aanbieder in de Wet Ksb ('degene die opbrengst geniet').[124]

[121] Kamerstukken II 2005/06, 30 583, nr. 5, blz. 3.
[122] Artikel 52 van het Besluit voorkoming dubbele belasting 2001.
[123] Artikel 1, onderdeel c, van de Wet Ksb (artikel II, onderdeel A).
[124] Artikel 1, onderdeel d, van de Wet Ksb (artikel II, onderdeel A).

Naar het oordeel van de Afdeling brengt deze laatste omschrijving niet eenduidig tot uitdrukking wie als belastingplichtige wordt aangemerkt. Zo vallen niet alleen de juridische eigenaar en de exploitant (zonder vergunning) onder het begrip 'opbrengst genieten' maar ook – naar de letter – de speler zelf. De toelichting biedt geen duidelijkheid op dit punt. Slechts uit de omschrijving van de grondslag[125] is op te maken dat het hier niet om de speler zelf gaat, maar om degene die zonder vergunning speelautomaten exploiteert.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

13. Motivering wijziging belastingplicht buitenlandse landgebonden casinospelen, pokertoernooien en speelautomaten

In Nederland wonende of gevestigde deelnemers aan landgebonden casinospelen, pokertoernooien en speelautomatenspelen die worden gespeeld buiten Nederland (*buitenlandse* spelen), zijn thans kansspelbelasting verschuldigd over de gewonnen prijzen, ongeacht waar de aanbieder van het kansspel is gevestigd.[126] Het voorstel strekt ertoe alleen over die gewonnen prijzen te heffen indien de aanbieder buiten de EU of EER is gevestigd.[127]

Als motivering voor deze wijziging gebruikt de toelichting twee argumenten.
Het eerste argument luidt dat de in Nederland wonende of gevestigde gerechtigden tot prijzen van landgebonden *binnenlandse* casinospelen, pokertoernooien en speelautomatenspelen 'na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook geen kansspelbelasting hoeven te betalen'.
Het tweede argument luidt dat 'Met deze maatregel wordt voorkomen dat Nederlandse gerechtigden tot prijzen van buitenlandse [...] kansspelen meer kansspelbelasting moeten betalen dan spelers die prijzen winnen bij binnenlandse [...] kansspelen'.[128]

De Afdeling plaatst vraagtekens bij deze motivering.

Het eerste argument is op zich juist: de in Nederland wonende prijswinnaar betaalt bij een binnenlands spel inderdaad zélf geen kansspelbelasting.[129] Er wordt echter geen aandacht besteed aan het feit dat het in die situatie de aanbieder is die de kansspelbelasting voor zijn rekening neemt (heffing over het bruto spelresultaat). Met andere woorden, er wordt wel degelijk geheven, alleen niet bij de gerechtigde zelf maar bij de aanbieder. Naar het de Afdeling voorkomt gaat de gemaakte vergelijking dan ook mank. Het voorstel kan er zelfs toe leiden dat bij de in Nederland wonende gerechtigde tot bedoelde buitenlandse kansspelen in het geheel niet wordt geheven: door Nederland bij hemzelf niet, en ook niet (afhankelijk van het regime in het buitenland) bij de niet in Nederland wonende of gevestigde aanbieder. Dit roept de vraag op hoe het achterwege laten van de heffing van kansspelbelasting zich verhoudt tot het aan deze heffing ten grondslag liggende buitenkansbeginsel.

Zo de vergelijking niettemin zou opgaan, wordt met de maatregel niet voorkomen dat – zoals het tweede argument stelt – een in Nederland wonende gerechtigde (hierna: een gerechtigde in Nederland) tot de prijs van een *buitenlands* kansspel meer betaalt dan een speler bij een *binnenlands* kansspel. Immers, de maatregel legt voor de belastingheffing bij een *buitenlands* kansspel een cesuur tussen een aanbieder daarvan die *buiten* de EU of EER woont of is gevestigd (wél heffing bij de gerechtigde in Nederland) en een aanbieder daarvan die *binnen* de EU of EER woont of is gevestigd (géén heffing bij de gerechtigde in Nederland). In beide gevallen zou, volgens het gebruikte argument, de gerechtigde in Nederland tot een prijs bij het *buitenlandse* kansspel, op voet van gelijkheid moeten worden behandeld met de gerechtigde in Nederland tot de prijs bij een *binnenlands* kansspel (geen belastingplicht dus). En dat is niet het geval nu bij de gerechtigde in Nederland juist wél wordt geheven bij deelname aan een spel van een aanbieder van buiten de EU of EER.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat in de motivering van het hiervoor bedoelde schrappen van de belastingplicht van de in Nederland wonende prijswinnaar, een analyse ontbreekt van de jurisprudentie ter zake (zie bijvoorbeeld de recente conclusies van de AG van 26 maart 2014 in zaken 12/05519 en 13/03843).

---

[125] Het gaat kort gezegd om een heffing over het verschil tussen de 'ontvangen' inzetten en de 'ter beschikking gestelde' prijzen (artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Wet Ksb; artikel II, onderdeel C, eerste lid). Het gaat dus om een belastingplicht voor de exploitant en niet om een belastingplicht voor de speler.
[126] Artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van de Wet Ksb.
[127] Artikel 1, onderdeel g, onder 1°, van de Wet Ksb (artikel II, onderdeel A).
[128] Toelichting bij artikel 1 van de Wet Ksb (artikel II, onderdeel A), op twee na laatste tekstblok.
[129] Anders dan de daarbij aangehaalde zin suggereert, is dat thans ook al zo en het voorstel brengt daar geen verandering in.

De Afdeling adviseert het voorstel, gelet op het vorenstaande, dragend te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

14. Prijzen in natura

Indien een deelnemer aan een kansspel niet een prijs in de vorm van geld wint maar een prijs in de vorm van een goed (een prijs in natura)[130], wordt de prijs in natura in aanmerking genomen naar de waarde ervan in het economische verkeer.[131] Het voorstel beoogt het bepalen van de waarde in het economische verkeer te verduidelijken en te vereenvoudigen en sluit daartoe aan bij de systematiek die in de loonsfeer geldt voor de waardering van loon in natura.[132]

De Afdeling maakt hier een aantal opmerkingen bij.

a. Oneigenlijk gebruik

De Afdeling merkt op dat de gekozen wettelijke formulering mogelijkheden tot oneigenlijk gebruik niet lijkt uit te sluiten.

Indien de organisator van het kansspel de prijs in natura heeft gekocht van een 'derde, niet zijnde een [....] verbonden vennootschap' sluit het voorstel voor de waarde van het goed aan bij het door die derde in rekening gebrachte bedrag (de factuurwaarde).[133] Oogmerk hierbij is om in situaties waarin sprake is van onafhankelijke (niet gelieerde) partijen (verwoord met 'niet zijnde een [....] verbonden vennootschap') te komen tot een eenvoudige waardevaststelling door uit te gaan van de tussen die onafhankelijke partijen afgesproken factuurwaarde.
De Afdeling merkt op dat de aangehaalde formulering alleen gelieerde 'vennootschappen' uitsluit voor het toepassen van de factuurwaarde. Een 'derde, natuurlijke persoon' wordt niet uitgesloten, ook niet indien sprake is van gelieerdheid met de organisator. Door deze gelieerdheid kunnen deze derde/natuurlijke persoon en de organisator een lage factuurwaarde afspreken, met als gevolg het ontgaan van heffing van kansspelbelasting. Daarmee schiet het voorstel zijn doel voorbij.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Verbonden vennootschap

Ingevolge het voorstel wordt bij ministeriële regeling (bijvoorbeeld) uitgewerkt wat onder 'verbonden vennootschap' wordt verstaan.[134]

i.
Zoals hiervoor is aangegeven heeft het voorstel het oogmerk om voor het begrip 'verbonden vennootschap' aan te sluiten bij de systematiek die in de loonsfeer geldt voor de waardering van loon in natura.
De Afdeling merkt op dat deze aansluiting, die overigens niet in de wettekst zelf tot uitdrukking is gebracht, niet een volledige aansluiting betreft. Gewezen zij op de definitie van verbonden vennootschap die wel in de Wet op de loonbelasting 1964 is opgenomen[135] maar niet in het voorliggende voorstel tot wijziging van de Wet Ksb.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

ii.
De Afdeling merkt op dat delegatie aan een minister beperkt moet blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.[136] Voorts dient elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd.[137] De Afdeling is van oordeel dat onderhavige delegatiebepaling hier niet aan voldoet.

---

[130] Dit doet zich alleen voor bij bepaalde landgebonden kansspelen.
[131] Artikel 3, tweede en derde lid, van de Wet Ksb.
[132] Artikel 13 van de Wet op de loonbelasting 1964.
[133] Artikel 3, derde lid, van de Wet Ksb (artikel II, onderdeel C, vierde lid).
[134] Artikel 3, vijfde lid, van de Wet Ksb (artikel II, onderdeel C, vijfde lid).
[135] Artikel 10a, zevende lid, van de Wet op de loonbelasting 1964.
[136] Zie ook Ar 26.
[137] Zie ook Ar 25.

De Afdeling adviseert ook in de Wet Ksb een definitie van verbonden vennootschap op te nemen en het begrip verbonden vennootschap minimaal op het niveau van een algemene maatregel van bestuur verder uit te werken.

D. Overig

15. Definitie kansspel; delegatie

Ingevolge het voorstel kunnen bij ministeriële regeling 'nadere regels worden gesteld ter zake van hetgeen onder kansspelen en kansspelen op afstand wordt verstaan'.[138] Volgens de toelichting kunnen met het opstellen van nadere regels onduidelijkheden worden voorkomen.[139] Bij wijze van voorbeeld geeft de toelichting aan dat van tijd tot tijd de vraag aan de orde zal komen of een bestaand kansspel (al dan niet in een nieuwe opzet of andere vormgeving) dan wel een nieuw kansspel, een 'kansspel op afstand' vormt of niet. Meer concreet noemt de toelichting het voorbeeld van het met enige regelmaat betwisten van het aanmerken van een pokerspel als 'kansspel'.

De Afdeling constateert dat het volgens de toelichting de bedoeling is dat de te stellen regels en de daarbij eventueel als 'kansspel' of als 'kansspel op afstand' aan te merken spelen, blijven binnen de grenzen die de Wet Ksb stelt in de artikelen 2, eerste lid (definitie van 'kansspel') respectievelijk 2, tweede lid (definitie van 'kansspel op afstand'). Deze bedoeling is echter niet tot uitdrukking gebracht in de tekst van de delegatiebepaling zelf. Naar het oordeel van de Afdeling is de reikwijdte van de delegatiebepaling daarmee te ruim.

De Afdeling adviseert de tekst van de delegatiebepaling aan te laten sluiten op de bedoeling zoals die is verwoord in de toelichting.

16. Bevoegdheden ambtenaren Belastingdienst

Het voorstel regelt de elektronische toegang van ambtenaren van de Belastingdienst tot elektronische middelen die bij het organiseren van kansspelen worden gebruikt en de daarin opgeslagen gegevens (de controledatabank) 'voor zover dat voor de vervulling van hun taken redelijkerwijs nodig is'.[140] Het is de Afdeling niet duidelijk hoe deze toegang zich verhoudt tot, en wat deze toevoegt aan, de al bestaande bevoegdheden van de ambtenaren van de Belastingdienst ingevolge de bepalingen van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR).[141]

De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan en zo nodig het artikelonderdeel te schrappen.

17. Verband Wet Ksb en AWR

Voorgesteld wordt om in artikel 5a, eerste lid, van de Wet Ksb de zinsnede 'in een tijdvak verschuldigd geworden belasting' te vervangen door 'in een kalendermaand verschuldigd geworden belasting'.[142] De artikelsgewijze toelichting stelt dat het vervangen van 'tijdvak' door 'kalendermaand' geen inhoudelijke wijziging betreft.

De Afdeling merkt op dat het op zich juist is dat het tijdvak voor de Wet Ksb een kalendermaand is. Met het vervangen van het begrip 'tijdvak' door 'kalendermaand' wordt echter het verband miskend tussen de onderhavige materiële belastingwet en het formele belastingrecht van de AWR. Over het hoofd wordt gezien dat met de vervanging van 'tijdvak' door 'kalendermaand' wordt afgeweken van de systematiek waarbij in materiële heffingswetten steeds de formulering 'de in een tijdvak verschuldigd geworden [belasting/accijns] moet op aangifte worden voldaan'[143] wordt gebruikt, om daarmee aan te geven dat het om tijdvakbelastingen gaat. In deze systematiek vormt de aangehaalde formulering vervolgens de kapstok op grond waarvan de AWR – al dan niet via delegatie – formeelrechtelijke bepalingen formuleert voor tijdvakbelastingen, zoals de betalingstermijn[144] en de lengte van het

[138] Artikel 2, zesde lid, van de Wet Ksb (artikel II, onderdeel B, vijfde lid).
[139] Toelichting bij artikel II, onderdeel B, laatste tekstblok.
[140] Artikel 34l, onderdeel e, van de Wok.
[141] Zie artikel 47 en volgende van de AWR.
[142] Artikel II, onderdeel G, eerste lid, tweede volzin. Zie ook het telkens vervangen van 'tijdvak' door 'kalendermaand' in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Wet Ksb (artikel II, onderdeel C, eerste lid).
[143] Zie bijvoorbeeld artikel 14, eerste lid, van de Wet op de omzetbelasting 1968, artikel 89, eerste lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag en artikel 53, eerste lid, van de Wet op de accijns.
[144] Artikel 19, eerste lid, van de AWR.

tijdvak.[145] Niet duidelijk is waarom alleen voor de Wet Ksb wordt afgeweken van deze systematiek.

De Afdeling adviseert de op dit punt voorgestelde wijzigingen te schrappen.

18. Conclusie van de delen I en II

Er is in Nederland een bestaande illegale markt voor kansspelen op afstand. De Afdeling is er zich bewust dat de wetgever voor de moeilijke keuze staat tussen enerzijds het in stand houden van het verbod op kansspelen op afstand, waarbij overwogen zou dienen te worden hoe de feitelijke handhaving kan worden aangescherpt, en anderzijds het legaliseren onder voorwaarden van kansspelen op afstand in de hoop dat (een groot deel van) de bestaande illegale markt gekanaliseerd kan worden naar legaal aanbod. In het voorstel wordt voor deze laatste optie gekozen.

De effectiviteit en handhaafbaarheid van het voorstel, zowel waar het gaat om het behalen van de beoogde kanalisatiegraad als om de maatregelen met betrekking tot het tegengaan van kansspelverslaving zijn voorshands niet aangetoond. Gelet op het grenzeloze karakter van kansspelen op afstand en de geringe effectiviteit van handhavingsmaatregelen die zich uitsluitend tot Nederland kunnen uitstrekken, rijst de vraag of het mogelijk is om een effectief en handhaafbaar stelsel in te richten voor de kansspelen op afstand. Hierdoor is het onzeker of daadwerkelijk een betrouwbaar, verantwoord én controleerbaar aanbod van kansspelen op afstand kan worden gerealiseerd.

Daarmee is het ook de vraag of in Europeesrechtelijk kader kan worden voldaan aan de voorwaarde dat de voor kansspelen op afstand voorgestelde maatregelen geschikt moeten zijn om het doel van een hoge graad van kanalisatie en het voorkomen van verslaving te bereiken. Daarnaast leidt de keuze voor het invoeren van een open vergunningsstelsel naast het (voorlopig) handhaven van een monopoliestelsel voor landgebonden casinospelen en een verbod voor online loterijen tot een kansspelbeleid waarin de samenhang steeds minder kan worden vastgesteld. Nu het Europese recht een dergelijke samenhang wel als vereiste stelt voor beperkingen die lidstaten maken op het vrij verkeer van diensten op het terrein van de kansspelen, rijst de vraag of de voorgenomen stap van het invoeren van een vergunningstelsel louter voor kansspelen op afstand ertoe zal leiden dat ook op andere deelmarkten van het kansspelbeleid een (veel) minder restrictief beleid gevoerd zal moeten worden.

Het middel dat gekozen is om het aantrekkelijk te maken voor aanbieders van kansspelen op afstand om te kiezen voor het legaal aanbieden is het gedifferentieerde tarief voor de kansspelbelasting. In het voorgaande heeft de Afdeling erop gewezen dat deze keuze raakt aan het beginsel van fiscale neutraliteit, dat een toereikende motivering ontbreekt van de verschillende wijzen waarop onderscheid wordt gemaakt bij deze tariefdifferentiatie, dat door de differentiatie mogelijk ongerechtvaardigde ongelijke behandeling ontstaat, dat deze keuze leidt tot het opnieuw introduceren van een belastinguitgave en dat er twijfels zijn over de uitvoerbaarheid hiervan.

De Afdeling is van oordeel dat het voorstel in verband met het bovenstaande heroverwogen zou moeten worden. Dat oordeel is erop gebaseerd dat een legaal aanbod van kansspelen op afstand niet zozeer door de weinig effectieve regulering in de Wok als wel door de voorgestelde tariefdifferentiatie wordt bewerkstelligd. Bij die differentiatie plaatst de Afdeling evenwel grote vraagtekens. Voorts plaatst de Afdeling – ook in het licht van Europeesrechtelijke eisen – kanttekeningen bij de samenhang in het kansspelbeleid. Deze wordt steeds minder inzichtelijk en kan steeds minder worden vastgesteld. De Afdeling is zich er van bewust dat dit de vraag oproept of beter de bestaande situatie van een verbod op online kansspelen gehandhaafd kan blijven indien het doel van een verantwoord legaal aanbod niet gerealiseerd kan worden. Niettemin adviseert de Afdeling om gelet op de voorgaande opmerkingen nader te overwegen of het middel, de voorgestelde wijze van regulering, niet erger is dan de kwaal, een verbod op online kansspelen met beperkte handhavingsmogelijkheden.

[145] Artikel 19, tweede lid, van de AWR en de erop gebaseerde artikelen 25 tot en met 30 van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994.

19. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.14.0047/II

- In het voorgestelde artikel 1, onderdeel g, onder 1°, van de Wet Ksb ‘van wie een of meer wonen’ wijzigen in: van wie er een of meer wonen.
- Gelet op de in artikel II, onderdeel B, eerste lid, van het voorstel opgenomen verduidelijking (inhoudende dat een piramidespel ook voor de Wet Ksb als een kansspel wordt gezien), in artikel 2 van de Wet Ksb een definitie opnemen van een piramidespel (zie ook artikel 1a, tweede lid, van de Wok).
- In het voorgestelde artikel II, onderdeel C, vierde lid, de zinsnede ‘in het economische verkeer aan een derde’ vervangen door: in het economische verkeer aan een onafhankelijke derde.
- In de memorie van toelichting, daar waar wordt verwezen naar artikelen uit het EVRM, tevens aandacht besteden aan de corresponderende artikelen van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie voor zover er voor de belemmering van het recht op vrij verkeer van diensten een beroep wordt gedaan op een Unierechtvaardigingsgrond. Zie ook het arrest van 18 juni 1991, zaak C-260/89, ERT en het arrest van 30 april 2014, zaak C-390/12, Pfleger.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is een regeling te treffen voor het organiseren van kansspelen op afstand;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De **Wet op de kansspelen** wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 1 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid, onder b, wordt na ‘te bevorderen’ ingevoegd: , daartoe middelen te verschaffen.

2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:

3. Bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het gelegenheid geven als bedoeld in het eerste lid, onder a.

4. Het verbod, bedoeld in het eerste lid, onder c, is niet van toepassing ten aanzien van de ambtenaren en personen, bedoeld in artikel 34, eerste lid, bij de rechtmatige uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 34c.

B

In artikel 1a, eerste lid, wordt na ‘piramidespel’ toegevoegd: en poker.

C

Artikel 5 komt te luiden:

Artikel 5

1. Een vergunning als bedoeld in artikel 3 kan worden verleend onder een beperking verband houdend met de aard van de te organiseren kansspelen. Aan een vergunning als bedoeld in de artikelen 3 en 4 kunnen voorschriften worden verbonden. De beperkingen en voorschriften kunnen worden gewijzigd.

2. Een vergunning als bedoeld in de artikelen 3 en 4 kan in ieder geval worden ingetrokken, indien een aan de vergunning verbonden voorschrift of een beperking waaronder de vergunning is verleend, is overtreden.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de verlening en intrekking van vergunningen als bedoeld in de artikelen 3 en 4 en kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop en de middelen waarmee de aanwijzing van winnaars geschiedt in gelegenheden, waarvoor ingevolge de artikelen 3 of 4 vergunning is verleend.

D

Artikel 6 komt te luiden:

Artikel 6

Voor de behandeling van een aanvraag omtrent een vergunning als bedoeld in de artikelen 3, 4, 9,

14b, 16, 24, 27b en 27h is overeenkomstig door Onze Minister van Veiligheid en Justitie gestelde regels een vergoeding verschuldigd. Als betaling achterwege blijft, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen. Artikel 4:5, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

E

Na artikel 6 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 6a

1. De houder van een vergunning als bedoeld in de artikelen 3, 4, 9, 14b, 16, 24, 27b en 27h is aan Onze Minister van Veiligheid en Justitie overeenkomstig bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie gestelde regels voor het gebruik van die vergunning eenmalig of periodiek een bedrag verschuldigd.

2. Het bedrag, bedoeld in het eerste lid, kan bij dwangbevel worden ingevorderd.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de inning van dat bedrag.

F

Aan artikel 21, tweede lid, wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel g door een puntkomma een onderdeel toegevoegd, luidende:

h. het onderkennen en voorkomen van manipulatie met sportwedstrijden.

G

Aan artikel 25, tweede lid, wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een puntkomma een onderdeel toegevoegd, luidende:

f. het onderkennen en voorkomen van manipulatie met sportwedstrijden.

H

Artikel 27j wordt gewijzigd als volgt:

1. Het eerste lid, komt te luiden:

1. Onverminderd het bepaalde bij of krachtens artikel 4a, biedt de houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino geen toegang tot het speelcasino aan een persoon:
   a. die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
   b. wiens gegevens zijn opgenomen in het register, bedoeld in artikel 33h;
   c. ten aanzien van wie hij redelijkerwijs moet vermoeden dat deze door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan naasten.

2. Onder vernummering van het tweede tot het derde lid, wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Bij de toepassing van het eerste lid kan de vergunninghouder gebruik maken van het burgerservicenummer, bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het eerste lid.

I

Na artikel 27j wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 27ja

1. Onverminderd het bepaalde bij of krachtens artikel 4a, registreert en analyseert de houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino op consequente en eenduidige wijze gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de speler. Hij kan hierbij bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens betref-

fende de gezondheid van de speler verwerken voor zover dit noodzakelijk is voor het voorkomen van onmatige deelname aan kansspelen of van kansspelverslaving.

2. Bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving onderzoekt de vergunninghouder het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud met die speler.

3. De vergunninghouder die na het onderzoek, bedoeld in het tweede lid, redelijkerwijs moet vermoeden dat de speler door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan naasten adviseert die speler tot tijdelijke uitsluiting van deelname aan kansspelen, georganiseerd in speelcasino's als bedoeld in artikel 27g, tweede lid, in inrichtingen als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, en op afstand als bedoeld in artikel 31, door inschrijving in het register, bedoeld in artikel 33h.

4. De vergunninghouder stelt de raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, ervan in kennis, indien de speler, bedoeld in het derde lid, zich niet in het daarbedoelde register inschrijft. Hij kan hierbij gebruik maken van het burgerservicenummer, bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot de voorgaande leden. Deze hebben in ieder geval betrekking op:
   a. de registratie en analyse, bedoeld in het eerste lid;
   b. de verwerking van persoonsgegevens, de waarborgen voor rechtmatige verwerking van persoonsgegevens en het burgerservicenummer, de passende technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van persoonsgegevens en het burgerservicenummer tegen verlies of onrechtmatige verwerking en het toezicht daarop;
   c. het onderzoek en het advies, bedoeld in het tweede en derde lid;
   d. de kennisgeving, bedoeld in het vierde lid, en de door de vergunninghouder te verstrekken gegevens.

J

Artikel 30i wordt gewijzigd als volgt:

1. Aan het tweede lid, onderdeel a, wordt na 'de bij of krachtens deze Titel vastgestelde voorschriften' toegevoegd: en de invordering van die kosten verbonden aan dat toezicht.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. De kosten, bedoeld in het tweede lid, onder a, kunnen bij dwangbevel worden ingevorderd.

K

Aan artikel 30o, vierde lid, worden twee zinnen toegevoegd, luidende: Daarbij kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de invordering van deze kosten. Deze kosten kunnen bij dwangbevel worden ingevorderd.

L

Het opschrift van titel VA, paragraaf 5, komt te luiden:

§ 5. Overige gebods- en verbodsbepalingen

M

Artikel 30u wordt gewijzigd als volgt:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Onverminderd het bepaalde bij of krachtens artikel 4a, biedt de houder van een vergunning tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een inrichting als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, geen toegang tot die inrichting aan een persoon:
   a. die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
   b. wiens gegevens zijn opgenomen in het register, bedoeld in artikel 33h;
   c. ten aanzien van wie hij redelijkerwijs moet vermoeden dat deze door onmatige deelname

aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan naasten.

2. In het derde lid worden ‘Bij algemene maatregel van bestuur’ vervangen door: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, wordt ‘ exploitant’ vervangen door: vergunninghouder, en wordt een volzin toegevoegd, luidende: Daarbij kan de vergunninghouder gebruik maken van het burgerservicenummer, bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.

N

Na artikel 30u wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 30v

1. Onverminderd het bepaalde bij of krachtens artikel 4a, registreert en analyseert de houder van een vergunning tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een inrichting als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, op consequente en eenduidige wijze gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de speler. Hij kan hierbij bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens betreffende de gezondheid van de speler verwerken voor zover dit noodzakelijk is voor het voorkomen van onmatige deelname aan kansspelen of van kansspelverslaving.

2. Bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving onderzoekt de vergunninghouder het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud met die speler.

3. De vergunninghouder die na het onderzoek, bedoeld in het tweede lid, redelijkerwijs moet vermoeden dat de speler door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan naasten, adviseert die speler tot tijdelijke uitsluiting van deelname aan kansspelen, georganiseerd in speelcasino’s als bedoeld in artikel 27g, tweede lid, in inrichtingen als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, en op afstand als bedoeld in artikel 31, door inschrijving in het register, bedoeld in artikel 33h.

4. De vergunninghouder stelt de raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, ervan in kennis, indien de speler, bedoeld in het derde lid, zich niet in het daarbedoelde register inschrijft. Hij kan hierbij gebruik maken van het burgerservicenummer, bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot de voorgaande leden. Deze hebben in ieder geval betrekking op:
   a. de registratie en analyse, bedoeld in het eerste lid;
   b. de verwerking van persoonsgegevens, de waarborgen voor rechtmatige verwerking van persoonsgegevens en het burgerservicenummer, de passende technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van persoonsgegevens en het burgerservicenummer tegen verlies of onrechtmatige verwerking en het toezicht daarop;
   c. het onderzoek en het advies, bedoeld in het tweede en derde lid;
   d. de kennisgeving, bedoeld in het vierde lid, en de door de vergunninghouder te verstrekken gegevens.

O

Na artikel 30aa wordt een titel ingevoegd, luidende:

TITEL Vb. KANSSPELEN OP AFSTAND

Afdeling 1. Inleidende bepalingen

Artikel 31

1. Onder een kansspel op afstand wordt verstaan: een gelegenheid als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, die op afstand met elektronische communicatiemiddelen wordt gegeven en waaraan wordt deelgenomen zonder fysiek contact met degene die die gelegenheid geeft of die voor deelname aan die kansspelen ruimte en middelen ter beschikking stelt.

2. Tot het organiseren van kansspelen op afstand, anders dan aanbieden van deelnamebewijzen aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen kansspelen waarvoor op

grond van een andere dan deze titel vergunning is verleend, kan uitsluitend vergunning worden verleend overeenkomstig de bepalingen van deze titel.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het eerste lid.

Afdeling 2. De vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand

Artikel 31a

1. De raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, kan vergunning verlenen tot het organiseren van kansspelen op afstand.

2. De vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand wordt voor bepaalde tijd verleend.

3. De vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand kan worden verleend onder een beperking verband houdend met de aard van de te organiseren kansspelen. Aan de vergunning kunnen voorschriften in het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van die kansspelen worden verbonden. De beperkingen en voorschriften kunnen worden gewijzigd.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. Deze regels hebben in ieder geval betrekking op:
   a. de kansspelen die op grond van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand mogen worden georganiseerd, waarbij spelregels en andere kenmerken van die spelen kunnen worden gegeven;
   b. de geldigheidsduur van de vergunning;
   c. de overgang van de vergunning.

Artikel 31b

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de termijn waarbinnen een beschikking op de aanvraag omtrent de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand wordt gegeven, en kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de indiening en behandeling van de aanvraag.

Artikel 31c

1. De aanvraag tot het verlenen en wijzigen van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand wordt afgewezen indien onvoldoende is gewaarborgd dat:
   a. de aanvrager en diens onderneming zullen voldoen aan de bij of krachtens deze wet gestelde voorschriften;
   b. de kansspelen op afstand overeenkomstig de bij of krachtens deze wet, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Sanctiewet 1977 gestelde voorschriften zullen worden georganiseerd;
   c. het toezicht op naleving en de handhaving van deze wet, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, de Sanctiewet 1977 en de Wet op de kansspelbelasting doelmatig en doeltreffend kan worden uitgeoefend.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de toepassing van het eerste lid.

Artikel 31d

1. De vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand kan worden ingetrokken, indien:
   a. de gegevens, die met het oog op de verkrijging van de vergunning zijn verstrekt, zodanig onjuist of onvolledig zijn gebleken dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn gegeven indien bij de beoordeling daarvan de juiste en volledige gegevens bekend waren geweest;
   b. niet of niet meer wordt voldaan aan de bij of krachtens deze wet, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, de Sanctiewet 1977 of de Wet op de kansspelbelasting gestelde regels;
   c. een aan de vergunning verbonden voorschrift of een beperking waaronder de vergunning is verleend, is overtreden;

d. onvoldoende medewerking is verleend aan het toezicht op de naleving en de handhaving van de bij of krachtens deze wet, de Sanctiewet 1977, en de Wet op de kansspelbelasting gestelde voorschriften.

2. De vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand kan worden geschorst op grond van ernstige vermoedens dat er grond bestaat om de vergunning in te trekken.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de voorgaande leden.

Artikel 31e

Voor de behandeling van een aanvraag omtrent een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand is overeenkomstig door Onze Minister van Veiligheid en Justitie gestelde regels een vergoeding verschuldigd. Als betaling achterwege blijft, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen. Artikel 4:5, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

Artikel 31f

1. De houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand is aan Onze Minister van Veiligheid en Justitie overeenkomstig bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie gestelde regels voor het gebruik van die vergunning eenmalig of periodiek een bedrag verschuldigd.

2. Het bedrag, bedoeld in het eerste lid, kan bij dwangbevel worden ingevorderd.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de inning van dat bedrag.

Artikel 31g

Bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie kan worden bepaald dat de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand overeenkomstig bij die regeling te stellen regels periodiek een bedrag bijdraagt aan de kosten van een of meer algemeen nut beogende instellingen, werkzaam op het gebied van sport, cultuur, maatschappelijk welzijn of volksgezondheid.

Afdeling 3. De houder van de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand

Artikel 31h

1. De houder van de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand heeft zijn statutaire zetel, zijn hoofdbestuur of zijn hoofdvestiging in een staat die partij is bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte.

2. De vergunninghouder heeft de rechtsvorm van een naamloze vennootschap, een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid of een Europese vennootschap.

3. De vergunninghouder verschaft inzicht in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van zijn onderneming, in die van het concern waartoe hij behoort en in de persoon van de uiteindelijke belanghebbende. De vergunninghouder is niet verbonden met personen in een formele of feitelijke zeggenschapsstructuur die:
   a. ingevolge het recht van een andere staat dat op die personen van toepassing is, of
   b. door de ondoorzichtigheid van die structuur,
   een belemmering kan vormen voor het doelmatig en doeltreffend uitoefenen van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet of de Sanctiewet 1977.

4. De continuïteit van de vergunninghouder is redelijkerwijs gewaarborgd.

5. De raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, kan ontheffing verlenen van het vereiste, bedoeld in het eerste lid, indien de vergunninghouder zijn statutaire zetel, zijn hoofdbestuur of zijn hoofdvestiging heeft in een derde staat, indien het recht van die staat voldoende waarborgen biedt ten aanzien van de belangen die deze wet beoogt te beschermen.

6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking

tot de vergunninghouder. Deze regels hebben in ieder geval betrekking op de ontheffing, bedoeld in het vijfde lid, en de continuïteit van de vergunninghouder.

Artikel 31i

1. De houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand richt zijn bedrijfsvoering zodanig in dat een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen op afstand, alsmede het toezicht op naleving van de bij of krachtens deze wet en de Sanctiewet 1977 gestelde voorschriften en de handhaving daarvan, zijn gewaarborgd.

2. Daartoe gebruikt de vergunninghouder in ieder geval passende middelen, processen en procedures die:
   a. voldoen aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde technische en operationele vereisten met betrekking tot de veiligheid, vertrouwelijkheid, eerlijkheid, continuïteit, betrouwbaarheid, controleerbaarheid en geschiktheid van de bedrijfsvoering, en
   b. door een door de Raad voor Accreditatie of door een andere nationale accreditatie-instantie als bedoeld in artikel 4 van Verordening 765/2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93 (PbEU L 21) geaccrediteerde instelling zijn gekeurd.

3. De vergunninghouder laat de middelen, processen en procedures in ieder geval op een daartoe strekkende aanwijzing van de raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, binnen de in die aanwijzing gestelde termijn geheel of gedeeltelijk onderwerpen aan een keuring door een instelling als bedoeld in het tweede lid, onder b.

4. De vergunninghouder wijst een of meer ter zake kundige functionarissen aan die binnen zijn organisatie verantwoordelijk en beschikbaar zijn voor de uitvoering en het interne toezicht op naleving van bij of krachtens deze wet gestelde voorschriften.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot de bedrijfsvoering van de vergunninghouder en de keuring van de middelen, processen en procedures. Daarbij worden in ieder geval regels gesteld met betrekking tot:
   a. de gevallen waarin de vergunninghouder de middelen, processen en procedures, bedoeld in het tweede lid, geheel of gedeeltelijk laat onderwerpen aan een keuring;
   b. de gevallen waarin de raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, tijdelijk ontheffing kan verlenen van het vereiste, bedoeld in het tweede lid, onder b;
   c. de samenwerking met derden in het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen op afstand;
   d. de bescherming van de consument;
   e. de uitbesteding van onderdelen van de bedrijfsvoering aan derden;
   f. het verrichten van andere activiteiten dan de krachtens de vergunning georganiseerde kansspelen, en
   g. de administratie van de krachtens de vergunning georganiseerde kansspelen.

Artikel 31j

1. De betrouwbaarheid van de houder van de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand, van de personen die zijn beleid bepalen of mede bepalen en van zijn uiteindelijke belanghebbende staat buiten twijfel.

2. De vergunninghouder voert een adequaat beleid dat strekt tot waarborging van de betrouwbaarheid van leidinggevenden, van personen op sleutelposities en van personen die bij het organiseren van de kansspelen op afstand met spelers in aanraking komen.

3. De vergunning kan in ieder geval worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

4. Voordat de aanvraag tot het verlenen van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand wordt afgewezen of een dergelijke vergunning wordt geschorst of ingetrokken, kan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot het eerste en tweede lid. Deze regels hebben in ieder geval betrekking op de wijze waarop wordt vastgesteld of de betrouwbaarheid van de vergunninghouder en een persoon als bedoeld in het eerste lid buiten twijfel staat en welke feiten en omstandigheden daarbij worden betrokken.

Artikel 31k

1. Het beleid van de houder van de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand wordt bepaald door personen die deskundig zijn in verband met de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand.

2. De vergunninghouder draagt zorg voor passende deskundigheid van de leidinggevenden, van de personen op sleutelposities en van de personen die bij het organiseren van kansspelen op afstand met spelers in aanraking komen.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het eerste en tweede lid.

Afdeling 4. Het organiseren van kansspelen op afstand

Artikel 31l

1. De houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand biedt een persoon die niet bij hem als speler is ingeschreven en aangemeld geen kansspelen op afstand aan.

2. De vergunninghouder schrijft een persoon niet in als speler, dan nadat de identiteit van die persoon is vastgesteld en is vastgesteld dat:
   a. die persoon 18 jaar of ouder is;
   b. die persoon niet is opgenomen in het register, bedoeld in artikel 33h, en
   c. die persoon de grenzen van zijn speelgedrag heeft aangegeven.

3. De vergunninghouder staat geen aanmelding toe van een persoon ten aanzien van wie hij redelijkerwijs moet vermoeden dat deze door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan naasten.

4. Bij de uitvoering van de voorgaande leden kan de vergunninghouder gebruik maken van het burgerservicenummer, bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot de inschrijving en aanmelding als speler. Daarbij worden in ieder geval regels gesteld met betrekking tot:
   a. de vaststelling van de identiteit, bedoeld in het tweede lid;
   b. de grenzen van het speelgedrag, bedoeld in het tweede lid;
   c. de overige voorwaarden voor inschrijving als speler;
   d. de schorsing van de inschrijving als speler, en
   e. de beëindiging van de inschrijving als speler.

Artikel 31m

1. Betalingen tussen de houder van de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand en de speler verlopen overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels.

2. De vergunninghouder treft passende waarborgen voor:
   a. het veilige verloop van de betalingen, bedoeld in het eerste lid, en
   b. de afscheiding van de tegoeden van de spelers van ander vermogen of de verzekering van die tegoeden, en
   c. de uitkering van de tegoeden aan de spelers.

3. De vergunninghouder kan ter uitvoering van het tweede lid, onder b, een of meer bijzondere rekeningen aanhouden bij een financiële onderneming die ingevolge de Wet op het financieel toezicht in Nederland het bedrijf van bank mag uitoefenen, welke rekeningen uitsluitend bestemd zijn voor gelden, die hij in verband met zijn werkzaamheden als zodanig ten behoeve

van spelers onder zich neemt. In dat geval is artikel 19, eerste lid, tweede en derde volzin, tweede en derde lid, vierde lid, tweede en derde volzin, vijfde, zesde en achtste lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat:
a. voor ‘gerechtsdeurwaarder’ telkens wordt gelezen: vergunninghouder, en
b. voor ‘derden’ telkens wordt gelezen: spelers.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot het tweede en derde lid.

Artikel 31n

1. Onverminderd het bepaalde bij of krachtens artikel 4a, registreert en analyseert de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand systematisch gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de speler. Hij kan hierbij bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens betreffende de gezondheid van de speler verwerken voor zover dit noodzakelijk is voor het voorkomen van onmatige deelname aan kansspelen of van kansspelverslaving.

2. Bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving onderzoekt de vergunninghouder het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud met die speler.

3. De vergunninghouder die na het onderzoek, bedoeld in het tweede lid, redelijkerwijs moet vermoeden dat de speler door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan naasten, adviseert die speler tot tijdelijke uitsluiting van deelname aan kansspelen, georganiseerd in speelcasino’s als bedoeld in artikel 27g, tweede lid, in inrichtingen als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, en op afstand als bedoeld in artikel 31, door inschrijving in het register, bedoeld in artikel 33h.

4. De vergunninghouder stelt de raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, ervan in kennis, indien de speler, bedoeld in het derde lid, zich niet in het daarbedoelde register inschrijft. Hij kan hierbij gebruik maken van het burgerservicenummer, bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot de voorgaande leden. Deze hebben in ieder geval betrekking op:
a. de registratie en analyse, bedoeld in het eerste lid;
b. de verwerking van persoonsgegevens, de waarborgen voor rechtmatige verwerking van persoonsgegevens en het burgerservicenummer, de passende technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van persoonsgegevens en het burgerservicenummer tegen verlies of onrechtmatige verwerking en het toezicht daarop;
c. het onderzoek en het advies, bedoeld in het tweede en derde lid;
d. de kennisgeving, bedoeld in het vierde lid, en de door de vergunninghouder te verstrekken gegevens.

Artikel 31o

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand.

P

Artikel 33b wordt gewijzigd als volgt:

1. Het woord ‘verstrekken’ wordt vervangen door: verlenen.

2. Na ‘wijzigen’ wordt toegevoegd: , schorsen.

3. Na ‘modeltoelatingen voor speelautomaten,’ ingevoegd: het beheer van het register, bedoeld in artikel 33h,.

Q

Na artikel 33d wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 33da

1. De raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, kan een persoon bij een redelijk vermoeden dat deze door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, door inschrijving in het register, bedoeld in artikel 33h, voor de duur van zes maanden uitsluiten van deelname aan kansspelen, georganiseerd in speelcasino's als bedoeld in artikel 27g, tweede lid, in inrichtingen als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, en op afstand als bedoeld in artikel 31.

2. De houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino, de houder van een vergunning tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een inrichting als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, en de houder van de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand verstrekken de raad van bestuur desgevraagd de gegevens en bescheiden die deze behoeft voor de toepassing van het eerste lid.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het eerste lid.

R

Artikel 33e wordt gewijzigd als volgt:

1. Het eerste lid, komt te luiden:

1. Onder de naam kansspelheffing legt de kansspelautoriteit een bestemmingsheffing op:
   a. ter bestrijding en ten hoogste ten bedrage van de geraamde kosten van de kansspelautoriteit in één kalenderjaar van de uitoefening van de in artikel 33b genoemde taken, en
   b. ter hoogte van een bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie na overleg met Onze Minister voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport vastgesteld bedrag als bijdrage ter bestrijding van de kosten van de anonieme behandeling van kansspelverslaving en van onderzoek naar kansspelverslaving.

2. Het tweede lid wordt gewijzigd als volgt:

1. De punt aan het slot van onderdeel a wordt vervangen door een puntkomma.

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een puntkomma wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. degene die op grond van artikel 31 een vergunning is verleend, waarbij als grondslag wordt aangehouden:
   1°. het verschil tussen de ontvangen inzetten en de ter beschikking gestelde prijzen;
   2°. hetgeen anders dan als inzet ontvangen is voor het geven van gelegenheid tot deelneming aan de kansspelen.

S

Artikel 33f wordt gewijzigd als volgt:

1. De puntkomma aan het slot van het tweede lid, onder d, wordt vervangen door een punt.

2. Het derde tot en met het negende lid worden vernummerd tot het vierde tot en met het tiende lid.

3. Na het tweede lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

3. Het tarief van de heffing bedoeld in artikel 33e, tweede lid, onder c, subonderdelen 1° en 2°, bedraagt 1,5%, respectievelijk 1,5% van de grondslag.

5. In het vijfde lid (nieuw) wordt 'derde lid' vervangen door: vierde lid.

6. In het zesde lid (nieuw) wordt 'zesde lid' vervangen door: zevende lid.

7. In het tiende lid (nieuw) wordt na 'bedragen' ingevoegd: en de in het derde lid genoemde percentages.

T

Artikel 33g, eerste lid, wordt gewijzigd als volgt:

1. In de aanhef wordt na ‘strafrechtelijke persoonsgegevens’ ingevoegd: en gezondheidsgegevens.

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door ‘, of’ wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. administratieve samenwerking met andere instanties overeenkomstig artikel 34m.

U

Na artikel 33g wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 33h

1. De raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, houdt een register van personen die tijdelijk zijn uitgesloten van deelname aan kansspelen, georganiseerd in een inrichting als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, in een speelcasino als bedoeld in artikel27g, tweede lid, en op afstand als bedoeld in artikel 31, eerste lid.

2. Het register heeft tot doel het voorkomen van deelname aan kansspelen als bedoeld in het eerste lid door personen:
   a. die tijdelijk niet willen deelnemen aan kansspelen als bedoeld in het eerste lid, of
   b. ten aanzien van wie redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving zichzelf of zijn naasten schade kunnen berokkenen.

3. Het register bevat gegevens met betrekking tot:
   a. de in het register opgenomen personen;
   b. de periode van uitsluiting van deelname als bedoeld in het eerste lid;
   c. de aan de registratie ten grondslag liggende redenen;
   d. de herkomst van de in het register opgenomen gegevens.

4. Uit het register worden slechts gegevens verstrekt aan:
   a. de houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen als bedoeld in het eerste lid, voor zover het betreft de enkele indicatie of een persoon in het register is opgenomen;
   b. de ambtenaren, bedoeld in artikel 34, eerste lid, voor zover dat noodzakelijk is voor het toezicht op naleving van deze wet;
   c. de raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn taken op grond van deze wet.

5. Bij de verwerking van persoonsgegevens kan gebruik worden gemaakt van het burgerservicenummer, bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.

6. De raad van bestuur haalt de inschrijving in het register door:
   a. na afloop van de termijn van uitsluiting als bedoeld in het eerste lid;
   b. op verzoek van de ingeschreven persoon.
   De inschrijving wordt niet doorgehaald, indien sedert de inschrijving nog geen zes maanden zijn verstreken.

7. De in het register opgenomen gegevens worden na afloop van de uitsluiting onverwijld geanonimiseerd en voor beleidsontwikkeling en statistische doeleinden buiten het register geplaatst.

8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot het register en het gebruik van het burgerservicenummer. Deze regels hebben in ieder geval betrekking op de gegevens, bedoeld in het derde lid, en de wijze waarop:
   a. de verwerking van persoonsgegevens, waaronder het burgerservicenummer plaatsvindt;
   b. de persoonsgegevens, waaronder het burgerservicenummer door passende technische en organisatorische maatregelen worden beveiligd tegen verlies of onrechtmatige verwerking;
   c. wordt gewaarborgd dat de verwerkte persoonsgegevens, waaronder het burgerservice-

nummer slechts worden verwerkt voor de preventie en behandeling van kansspelverslaving, en hoe daarop wordt toegezien.

9. Met betrekking tot het beheer van en de verstrekkingen uit het register is de raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, de verantwoordelijke in de zin van artikel 1, onder d, van de Wet bescherming persoonsgegevens.

V

Voor artikel 34 wordt het opschrift **§ 1. Aanwijzing toezichthouders** geplaatst.

W

Na artikel 34 wordt het opschrift **§ 2. Bevoegdheden** geplaatst.

X

Na artikel 34b worden acht artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 34c

1. De ambtenaren en personen, bedoeld in artikel 34, eerste lid, zijn bevoegd tot deelname aan kansspelen op afstand als bedoeld in artikel 31, onder verstrekking van onjuiste of onvolledige gegevens met betrekking tot hun identiteit, voor zover dat voor de vervulling van hun taken redelijkerwijs noodzakelijk is. Zij brengen de organisator van die kansspelen daarbij niet tot andere overtredingen dan waarop diens opzet reeds was gericht.

2. De ambtenaar of persoon die gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, maakt daarvan een schriftelijk verslag op waarin hij vermeldt:
   a. zijn naam en zijn hoedanigheid;
   b. de reden voor het gebruik van die bevoegdheid;
   c. de voorschriften op de naleving of handhaving waarvan wordt toegezien;
   d. het elektronische adres en, voor zover bekend, de omschrijving van degene die de kansspelen op afstand organiseerde;
   e. de onjuiste of onvolledige gegevens die bij de deelname zijn verstrekt;
   f. de wijze waarop de deelname en het tijdvak waarin de deelname heeft plaatsgevonden;
   g. hetgeen tijdens het onderzoek is verricht, gebleken en overigens is voorgevallen.

Artikel 34d

De ambtenaren en personen, bedoeld in artikel 34, eerste lid, zijn bevoegd om bedrijfsruimten en voorwerpen te verzegelen, voor zover dat voor de uitoefening van de in artikel 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde bevoegdheden redelijkerwijs noodzakelijk is.

Artikel 34e

De ambtenaren en personen, bedoeld in artikel 34, eerste lid, zijn bevoegd een woning zonder toestemming van de bewoner te betreden en te doorzoeken, voor zover dat voor de uitoefening van de in artikel 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde bevoegdheden redelijkerwijs noodzakelijk is.

Artikel 34f

1. Voor het betreden of het doorzoeken, bedoeld in artikel 34e, is een voorafgaande machtiging vereist van de rechter-commissaris, belast met de behandeling van strafzaken, bij de rechtbank te Rotterdam. De machtiging kan bij wijze van voorzorgsmaatregel worden gevraagd. De machtiging wordt zo mogelijk getoond.

2. Artikel 171 van het Wetboek van Strafvordering is van overeenkomstige toepassing. De rechter-commissaris kan het openbaar ministerie horen alvorens te beslissen.

3. Tegen de beslissing van de rechter-commissaris staat voor zover het verzoek om een machtiging niet is toegewezen, voor de raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, binnen veertien dagen beroep open bij de rechtbank te Rotterdam.

4. Het betreden of het doorzoeken vindt plaats onder toezicht van de rechter-commissaris.

5. De artikelen 2 en 3 van de Algemene wet op het binnentreden zijn niet van toepassing.

Artikel 34g

1. Een machtiging als bedoeld in artikel 34f is met redenen omkleed en ondertekend en vermeldt:
   a. de naam van de rechter-commissaris die de machtiging heeft gegeven;
   b. de naam of het nummer en de hoedanigheid van degene aan wie de machtiging is gegeven;
   c. de wettelijke bepalingen waarop de doorzoeking en het binnentreden berusten;
   d. het doel en voorwerp van het onderzoek;
   e. de dagtekening.

2. Indien het betreden of het doorzoeken dermate spoedeisend is dat de machtiging niet tevoren op schrift kan worden gesteld, zorgt de rechter-commissaris zo spoedig mogelijk voor de opschriftstelling.

3. De machtiging blijft ten hoogste van kracht tot en met de derde dag na die waarop zij is gegeven.

4. Artikel 6 van de Algemene wet op het binnentreden is niet van toepassing.

Artikel 34h

1. De ambtenaar of persoon die is binnengetreden of een doorzoeking als bedoeld in artikel 34e heeft verricht, maakt op zijn ambtseed of ambtsbelofte een schriftelijk verslag op omtrent het binnentreden of de doorzoeking.

2. In het verslag vermeldt hij:
   a. zijn naam of nummer en zijn hoedanigheid;
   b. de dagtekening van de machtiging en de naam van de rechter-commissaris die de machtiging heeft gegeven;
   c. de wettelijke bepalingen waarop de doorzoeking en het binnentreden berusten;
   d. de plaats waar is binnengetreden of is doorzocht en de naam van degene bij wie is binnengetreden of de doorzoeking is verricht;
   e. de wijze van binnentreden en het tijdstip waarop de doorzoeking is begonnen en is beëindigd;
   f. hetgeen tijdens het onderzoek is verricht en overigens is voorgevallen;
   g. de namen of nummers en de hoedanigheid van de overige personen die zijn binnengetreden of aan de doorzoeking hebben deelgenomen.

3. Het verslag wordt uiterlijk op de vierde dag na die waarop is binnengetreden of de doorzoeking is beëindigd, toegezonden aan de rechter-commissaris die de machtiging heeft gegeven.

4. Een afschrift van het verslag wordt uiterlijk op de vierde dag na die waarop is binnengetreden of de doorzoeking is beëindigd, aan degene bij wie is binnengetreden of bij wie de doorzoeking is verricht, uitgereikt of toegezonden. Indien het doel van het onderzoek daartoe noodzaakt, kan deze uitreiking of toezending worden uitgesteld. Uitreiking of toezending geschiedt in dat geval, zodra het belang van dit doel het toestaat. Indien het niet mogelijk is het afschrift uit te reiken of toe te zenden, houdt de rechter-commissaris of de ambtenaar of persoon die is binnengetreden of de doorzoeking heeft verricht, het afschrift gedurende zes maanden beschikbaar voor degene bij wie is binnengetreden of bij wie de doorzoeking is verricht.

5. De artikelen 10 en 11 van de Algemene wet op het binnentreden zijn niet van toepassing.

Artikel 34i

1. De ambtenaren en personen, bedoeld in artikel 34, eerste lid, zijn bevoegd tot inbeslagneming van daarvoor vatbare voorwerpen. Zij kunnen daartoe hun uitlevering vorderen.

2. Vatbaar voor inbeslagneming zijn voorwerpen die kennelijk zijn bestemd voor het organiseren van kansspelen en die van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit ervan in strijd is met het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen overeenkomstig deze wet.

3. Van de inbeslagneming en van de gronden daartoe doet de ambtenaar of persoon die de inbeslagneming heeft verricht, zo spoedig mogelijk schriftelijk mededeling aan degene op wie

de inbeslagneming heeft plaatsgehad. In geval van inbeslagneming op onbekende personen geschiedt die mededeling in het openbaar volgens bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie te stellen regels.

4. Krachtens het eerste lid in beslag genomen voorwerpen vervallen zonder rechtsvervolging aan de staat, tenzij bij besluit van de raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, of bij een rechterlijke beslissing als bedoeld in het zesde lid de inbeslagneming niet wordt gehandhaafd.

5. De belanghebbende bij het in beslag genomen voorwerp kan binnen een maand na de mededeling omtrent de inbeslagneming bij de rechtbank van het arrondissement binnen hetwelk de inbeslagneming heeft plaatsgehad, daartegen hetzij in persoon, hetzij door een gemachtigde een met redenen omkleed klaagschrift indienen.

6. De rechtbank behandelt het klaagschrift op de voet van het bepaalde in artikel 552b van het Wetboek van Strafvordering, met dien verstande, dat ook de ambtenaar of persoon die de inbeslagneming heeft verricht, in de gelegenheid wordt gesteld tijdens de behandeling te worden gehoord en hem, zo hij voor de behandeling is verschenen, tijdig tevoren door de griffier schriftelijk mededeling van de dag der uitspraak wordt gedaan.

7. Artikel 552d van het Wetboek van Strafvordering is van overeenkomstige toepassing.

8. Bij regeling van Onze minister van Veiligheid en Justitie worden regels gesteld met betrekking tot de opslag van de inbeslaggenomen voorwerpen, de voorwaarden waaronder die opslag plaats vindt en de vernietiging van de inbeslaggenomen voorwaarden.

9. De kosten verbonden aan de opslag en de vernietiging, bedoeld in het achtste lid, zijn voor rekening van de overtreder. De raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, kan deze kosten invorderen bij dwangbevel.

Artikel 34j

De ambtenaren en personen, bedoeld in artikel 34, eerste lid, oefenen de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 5.17, 5.18 en 5.19 van de Algemene wet bestuursrecht, de bevoegdheid tot verzegeling, bedoeld in artikel 34d, de bevoegdheid tot binnentreden en doorzoeken, bedoeld in artikel 34e, en de bevoegdheid tot inbeslagneming, bedoeld in artikel 34i, zo nodig uit met behulp van de sterke arm.

Y

Na artikel 34j wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 3. Maatregelen van toezicht

Artikel 34k

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan ten aanzien van houders van een vergunning op grond van deze wet worden voorzien in een verplichting tot:
   a. het administreren en beheren van gegevens en bescheiden die van belang zijn voor het toezicht op naleving van de bij of krachtens deze wet gestelde regels, en
   b. het periodiek en incidenteel verstrekken van gegevens en bescheiden als bedoeld onder a aan raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, en aan de ambtenaren en personen, bedoeld in artikel 34, eerste lid.

2. De raad van bestuur kan bepalen dat gegevens of bescheiden als bedoeld in het eerste lid in persoon worden verstrekt of toegelicht door de door hem daarbij te bepalen functionaris van de vergunninghouder.

3. Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de administratie, het beheer en de verstrekking van de gegevens, bedoeld in het eerste en tweede lid.

Artikel 34l

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de elektronische toegang van:
a. de ambtenaren en personen, bedoeld in artikel 34, eerste lid;

b. functionarissen van de in artikel 31i, tweede lid, onder b, bedoelde instellingen;
c. de personen die op grond van artikel 24, eerste lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme zijn belast met het toezicht op naleving door instellingen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 16°, van die wet,
d. de ambtenaren en personen die op grond van artikel 10 van de Sanctiewet 1977 zijn belast met het toezicht op naleving van die wet, en
e. ambtenaren van de Belastingdienst,

tot elektronische middelen die bij het organiseren van kansspelen worden gebruikt en de daarin opgeslagen gegevens, voor zover dat voor de vervulling van hun taken redelijkerwijs nodig is.

Z

Na artikel 34l wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 4. Internationale samenwerking met andere toezichthoudende instanties

Artikel 34m

1. De raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, en de ambtenaren en personen, bedoeld in artikel 34, eerste lid, werken samen met de instanties die in andere staten zijn belast met het toezicht op naleving van de kansspelregelgeving, voor zover dat voor het vervullen van hun taak op grond van deze wet of voor de vervulling van de taak van die toezichthoudende instantie nodig is.

2. Ter uitvoering van het eerste lid kunnen de ambtenaren en personen, bedoeld in artikel 34, eerste lid, de bevoegdheden, bedoeld in afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht en titel VIa van deze wet, uitoefenen, voor zover dit zich verdraagt met de Nederlandse wetgeving en de openbare orde.

3. Tenzij uit een voor Nederland bindend verdrag of Europees recht anders voortvloeit, worden de bevoegdheden, bedoeld in het tweede lid, slechts uitgeoefend overeenkomstig een door de raad van bestuur en een toezichthoudende instantie als bedoeld in het eerste lid gesloten overeenkomst met betrekking tot die samenwerking.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de voorgaande leden.

AA

Het opschrift ‘§ 1. Last onder bestuursdwang’ wordt vervangen door: § 1. Bindende aanwijzing en last onder bestuursdwang.

BB

Voor artikel 35 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 34n

1. De raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, kan degene die kansspelen organiseert of die de deelname aan zonder vergunning krachtens deze wet georganiseerde kansspelen bevordert of daartoe middelen verschaft, een bindende aanwijzing geven met betrekking tot de naleving van de bij of krachtens deze wet gestelde voorschriften binnen een in die aanwijzing gegeven redelijke termijn.

2. Degene tot wie een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid is gericht, handelt overeenkomstig die aanwijzing.

3. De aanwijzing, bedoeld in het eerste lid, kan er onder meer toe strekken dat een aanbieder van een betaaldienst wordt verplicht alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om betalingsverkeer dat wordt gebruikt voor het organiseren van kansspelen zonder vergunning op grond van deze wet of voor het deelnemen aan dergelijke kansspelen, te blokkeren, voor zover dit noodzakelijk is voor het beëindigen van een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, b of c, of het voorkomen van nieuwe overtredingen.

4. De aanwijzing, bedoeld in het eerste lid, kan er voorts onder meer toe strekken dat een aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst wordt verplicht alle maatrege-

len te treffen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om bepaalde gegevens die worden opgeslagen of doorgegeven en die worden gebruikt voor het organiseren van kansspelen zonder vergunning op grond van deze wet, voor het deelnemen aan dergelijke kansspelen of voor reclame- of wervingsactiviteiten ten behoeve van dergelijke kansspelen, ontoegankelijk te maken, voor zover dit noodzakelijk is voor het beëindigen van een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, b of c, of het voorkomen van nieuwe overtredingen.

5. Onder ontoegankelijkmaking van gegevens wordt verstaan het treffen van maatregelen om te voorkomen dat de beheerder van geautomatiseerde werk of derden verder van die gegevens kennisnemen of gebruikmaken, alsmede ter voorkoming van de verdere verspreiding van die gegevens. Onder ontoegankelijkmaking wordt mede verstaan het verwijderen van de gegevens uit het geautomatiseerde werk.

6. Voor een aanwijzing als bedoeld in het vierde lid is voorafgaande machtiging vereist van de rechter-commissaris, belast met de behandeling van strafzaken, bij de rechtbank te Rotterdam. Artikel 171 van het Wetboek van Strafvordering is van overeenkomstige toepassing. De rechter-commissaris kan het openbaar ministerie horen alvorens te beslissen.

7. Tegen de beslissing van de rechter-commissaris, bedoeld in het zesde lid, staat voor zover het verzoek om een machtiging niet is toegewezen, voor de raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, binnen veertien dagen beroep open bij de rechtbank te Rotterdam.

8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de bindende aanwijzing.

CC

Artikel 35 wordt gewijzigd als volgt:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding ‘1.’ geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Ingeval de in artikel 35a, eerste lid, tweede volzin, bedoelde overtreding een weigering inhoudt medewerking als bedoeld in artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht te verlenen, kan de raad van bestuur een last onder dwangsom opleggen om inzage te verlenen in de in die last aangegeven zakelijke gegevens en bescheiden.

DD

Artikel 35a, eerste lid, komt te luiden:

1. De raad van bestuur kan een bestuurlijke boete opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens de artikelen 1, eerste lid, onder a, b en d, tweede lid, 4a, 7, 10, 13, 14, 14c, 14d, eerste lid, 20, eerste lid, 21, 25, 27, 27c, 27e, eerste lid, 27i, 27j, eerste lid, 27ja, 30h, eerste lid, 30j, eerste lid, 30m, eerste lid, 30q, derde lid, 30r, derde en vierde lid, 30t, eerste, tweede en vijfde lid, 30u lid, 30v, 30z, 31i, 31j, eerste en tweede lid, 31k, 31l, 31m, 31n, 31o, 34k en 34l, en 34n, tweede lid. De raad van bestuur kan voorts een bestuurlijke boete opleggen wegens handelen in strijd met artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht en wegens het verbreken, opheffen of beschadigen van een verzegeling als bedoeld in artikel 34d of wegens het op andere wijze verijdelen van de door de verzegeling bedoelde afsluiting.

EE

Na artikel 35c wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 35d

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot het stellen van financiële zekerheid door de houder van een vergunning op grond van deze wet voor het nakomen van de financiële verplichtingen uit:
a. de kansspelheffing, bedoeld in artikel 33e, en
b. de bestuurlijke sancties wegens overtredingen van bij of krachtens deze wet gestelde voorschriften.

ARTIKEL II

De **Wet op de kansspelbelasting** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 komt te luiden:

Artikel 1

Onder de naam kansspelbelasting wordt een belasting geheven van:

a. degene die gelegenheid geeft tot deelname aan binnenlandse casinospelen, niet zijnde kansspelen op afstand;
b. degene die gelegenheid geeft tot deelname aan binnenlandse pokertoernooien, niet zijnde kansspelen op afstand;
c. de houder van een vergunning voor de exploitatie van speelautomaten als bedoeld in artikel 30h, eerste lid, van de Wet op de kansspelen, ten aanzien van de onder diens vergunning in Nederland geplaatste fysieke speelautomaten waarop een kansspelautomatenspel wordt gespeeld;
d. degene die opbrengst geniet van zonder een vergunning als bedoeld in onderdeel c in Nederland geplaatste fysieke speelautomaten waarop een kansspelautomatenspel wordt gespeeld;
e. degene die gelegenheid geeft tot deelname aan kansspelen op afstand die worden aangeboden onder een vergunning die verleend is overeenkomstig de bepalingen van titel Vb van de Wet op de kansspelen;
f. de gerechtigden tot de prijzen van binnenlandse kansspelen, niet zijnde:
   1°. casinospelen;
   2°. pokertoernooien;
   3°. kansspelautomatenspelen;
   4°. kansspelen op afstand;
g. de in Nederland wonende of gevestigde gerechtigden tot de prijzen van buitenlandse kansspelen, niet zijnde:
   1°. casinospelen, pokertoernooien en kansspelautomatenspelen die worden gehouden door natuurlijke personen of door lichamen van wie een of meer wonen of zijn gevestigd in een lidstaat van de Europese Unie of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte;
   2°. kansspelen op afstand;
h. de gerechtigden tot de prijzen van binnenlandse kansspelen op afstand, niet zijnde kansspelen op afstand als bedoeld in onderdeel e;
i. de in Nederland wonende of gevestigde gerechtigden tot de prijzen van buitenlandse kansspelen op afstand, niet zijnde kansspelen op afstand als bedoeld in onderdeel e.

B

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel a, wordt ‘met uitzondering van levensverzekeringen en premieleningen’ vervangen door: met inbegrip van piramidespelen en poker en met uitzondering van levensverzekeringen en premieleningen.

2. Na het eerste lid worden, onder vernummering van het tweede en derde lid tot vierde en vijfde lid, twee leden ingevoegd, luidende:

2. Onder kansspelen op afstand worden verstaan kansspelen die op afstand met elektronische communicatiemiddelen worden gegeven en waaraan wordt deelgenomen zonder fysiek contact met degene die gelegenheid geeft of die voor deelname aan die kansspelen ruimte en middelen ter beschikking stelt, met uitzondering van kansspelen waarvoor op grond van een andere titel dan titel Vb van de Wet op de kansspelen een vergunning is verleend.

3. Onder kansspelautomatenspel wordt verstaan een kansspel dat bestaat uit een door de speler in werking gesteld mechanisch, elektrisch of elektronisch proces, waarbij het resultaat kan leiden tot rechtstreekse of niet-rechtstreekse uitkering van prijzen, met inbegrip van extra speelduur.

3. In het vierde lid (nieuw) vervalt ‘(Stb. 1959, 301)’.

4. In het vijfde lid (nieuw) wordt ‘het tweede lid’ vervangen door: het vierde lid.

5. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ter zake van hetgeen onder kansspelen en kansspelen op afstand wordt verstaan.

C

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid, onderdeel a, komt te luiden:

a. in de gevallen waarin artikel 1, onderdeel a, b, c, d of e, van toepassing is, naar het verschil tussen de in een kalendermaand ontvangen inzetten en de ter beschikking gestelde prijzen en naar hetgeen in een kalendermaand anders dan als inzet ontvangen is voor het geven van gelegenheid tot deelneming aan kansspelen;.

2. In het eerste lid, onderdeel b, wordt ‘artikel 1, eerste lid, onderdeel c of d’ vervangen door: artikel 1, onderdeel f of g.

3. In het eerste lid, onderdeel c, wordt ‘artikel 1, eerste lid, onderdeel e’ vervangen door: artikel 1, onderdeel h of i.

4. het derde lid wordt ‘kan worden toegekend’ vervangen door: kan worden toegekend, met dien verstande dat ingeval door een derde, niet zijnde een met de inhoudingsplichtige verbonden vennootschap, ter zake van de niet in geld genoten prijzen een bedrag aan de inhoudingsplichtige in rekening wordt gebracht, het door de derde in rekening gebrachte bedrag in aanmerking wordt genomen.

5. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:

4. Met betrekking tot prijzen die niet in geld bestaan in de vorm van verstrekkingen van branche-eigen producten van het bedrijf van de inhoudingsplichtige dan wel van het bedrijf van een met de inhoudingsplichtige verbonden vennootschap, wordt, in afwijking in zoverre van het derde lid, ingeval voor de aanschaf van deze producten in het economische verkeer aan een derde, onder voor het overige overeenkomstige omstandigheden, een bedrag in rekening zou worden gebracht, het aan deze derde in rekening te brengen bedrag in aanmerking genomen.

5. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de toepassing van het derde en vierde lid.

D

In artikel 4, eerste lid, wordt ‘artikel 1, eerste lid, onderdeel c of d’ vervangen door: artikel 1, onderdeel f of g.

E

In artikel 5, tweede lid, wordt ‘artikel 1, eerste lid, onderdeel c’ vervangen door: artikel 1, onderdeel f.

F

Artikel 5 komt te luiden:

Artikel 5

1. De belasting bedraagt 29 percent.

2. In afwijking van het eerste lid, bedraagt de belasting 20 percent in de gevallen waarin artikel 1, onderdeel e, van toepassing is.

3. Neemt, in het geval waarin artikel 1, onderdeel f, van toepassing is, degene die de prijs verschuldigd is, de belasting voor zijn rekening, dan wordt voor het berekenen van de belasting de prijs met 100/71 vermenigvuldigd.

G

Artikel 5a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘artikel 1, eerste lid, onderdeel a of b’ vervangen door ‘artikel 1, onderdeel a, b, c, d of e’. Voorts wordt ‘in een tijdvak verschuldigd geworden belasting’ vervangen door: in een kalendermaand verschuldigd geworden belasting.

2. Het derde lid vervalt.

H

Artikel 5b vervalt.

I

In artikel 6, eerste lid, wordt ‘artikel 1, eerste lid, onderdeel c’ vervangen door: artikel 1 onderdeel f.

J

Artikel 7 vervalt.

K

In artikel 8, eerste lid, wordt ‘artikel 1, eerste lid, onderdeel d’ vervangen door: artikel 1, onderdeel g.

L

In artikel 8a, eerste lid, wordt ‘artikel 1, eerste lid, onderdeel e’ vervangen door: artikel 1, onderdeel h of i.

ARTIKEL III

In de **Algemene wet inzake rijksbelastingen** wordt artikel 67ca, eerste lid, als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel b vervalt.

2. De onderdelen c tot en met f worden geletterd b tot en met e.

ARTIKEL IV

In de **Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen** wordt in artikel 11 eerste lid ‘eerste lid, onderdelen b tot en met f’ vervangen door: eerste lid, onderdelen b tot en met e.

ARTIKEL V

In artikel 1, eerste lid, onderdeel c, subonderdeel 11°, van de **Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur** wordt ‘de artikelen 30b en 30h’ vervangen door: de artikelen 30b, 30h en 31.

ARTIKEL VI

In artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de **Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme** komt subonderdeel 16° te luiden:

16°. natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap die beroeps- of bedrijfsmatig een speelcasino in de zin van artikel 27g van de Wet op de kansspelen dan wel kansspelen op afstand in de zin van artikel 31 van die wet organiseert;.

ARTIKEL VII

Aan artikel 28, derde lid, van de **Handelsregisterwet 2007** wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel j door een puntkomma een onderdeel ingevoegd, luidende:

k. de kansspelautoriteit, bedoeld in artikel 33 van de Wet op de kansspelen, voor de uitvoering van zijn taken.

ARTIKEL VIII

Onze Minister van Veiligheid en Justitie zendt binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL IX

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

De Staatssecretaris van Financiën,

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding
2. Huidige situatie en de noodzaak van regulering kansspelen op afstand

3. Visie op kansspelen op afstand
3.1. Algemene beleidsvisie op kansspelen
3.2. Voorkomen kansspelverslaving
3.3. Consumentenbescherming
3.4. Tegengaan van fraude en criminaliteit
3.5. Passend en attractief aanbod
3.6. De relatie met het bestaande vergunningstelsel

4. Maatregelen op grond van het wetsvoorstel kansspelen op afstand
4.1. Reikwijdte kansspelen op afstand
4.2. Verlening van vergunningen
4.3. Maatregelen ter voorkomen van kansspelverslaving
4.4. Maatregelen ter bescherming van de consument
4.5. Maatregelen ter voorkomen fraude en criminaliteit
4.6. Maatregelen ten behoeve van geschiktheid en betrouwbaarheid
4.7. Maatregelen ten behoeve van het toezicht

5. Centraal register van uitsluitingen ter bestrijding van kansspelverslaving
6. Toezicht en Handhaving

7. Financiële aspecten van het wetsvoorstel
7.1. Algemeen
7.2. Kansspelbelasting
7.3. Andere lasten voor vergunninghouders

8. Grondrechten
9. Privacy impact assessment
10. Europeesrechtelijk kader
11. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
12. Administratieve lasten en nalevingskosten
13. Marktwerking
14. Niveau van regelgeving
15. Totstandkoming wetsvoorstel

II. Artikelsgewijs

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet op de kansspelen (Wok), de Wet op de kansspelbelasting (Wet KSB) en enkele andere wetten in verband met de regulering van kansspelen op afstand. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het regeerakkoord van de regering Rutte-Asscher, waarin onder meer is opgenomen dat het kansspelbeleid wordt gemoderniseerd en dat online kansspelen strikt worden gereguleerd.[1] Na de instelling van de kansspelautoriteit[2] per 1 april 2012 vormt dit wetsvoorstel de tweede fase in het proces van modernisering van het kansspelbeleid, dat tot doel heeft het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit.

Kansspelen op afstand zijn kansspelen waaraan de speler met elektronische communicatiemiddelen en zonder fysiek contact met (het personeel van) de organisator van de kansspelen, of een derde die ten behoeve van de deelname aan de kansspelen een ruimte en middelen ter beschikking stelt, deelneemt. Wegens het ontbreken van direct contact tussen de speler en de kansspelaanbieder kunnen deze spelen andere en grotere risico's op fraude en kansspelverslaving met zich meebrengen dan de traditionele fysieke, landgebonden kansspelen. Tegelijkertijd biedt de technologie die nodig is voor het organiseren van kansspelen op afstand andere en juist betere mogelijkheden om die risico's te beteugelen.

Het gesloten stelsel van de Wok staat kansspelen op afstand nog niet toe. Sedert jaren nemen honderdduizenden Nederlanders echter al 'online' deel aan dergelijke kansspelen waarbij de doelstel-

[1] Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA. 29 oktober 2012.
[2] Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 26.

lingen van het Nederlandse kansspelbeleid niet zijn gewaarborgd. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de bestaande en toekomstige behoefte aan kansspelen via internet en andere toekomstige elektronische communicatiemiddelen naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod te leiden, waarbij de speler met een passend en attractief aanbod wordt geleid naar een gereguleerd aanbod met waarborgen tegen kansspelverslaving en criminaliteit. Doel van het wetsvoorstel is de daadwerkelijke vraag naar kansspelen op afstand die nu bestaat of in de toekomst kan ontstaan, te kanaliseren. De regulering is niet bedoeld om aanvullende vraag naar kansspelen op afstand te doen ontstaan.

Goede en strikte regulering van kansspelen op afstand brengt onder meer met zich mee dat aanvullende maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving worden gesteld, waaronder een centraal register voor de uitsluiting van kansspelen,[3] evenals aanvullende toezicht- en handhavingsbevoegdheden voor de kansspelautoriteit en aanpassing van de kansspelbelastingwetgeving.

Goede regulering vereist ook dat het legale kansspelaanbod dermate attractief is dat spelers geen behoefte hebben om gebruik te maken van sites van illegale aanbieders. Hoge kosten zijn nadelig voor concurrentiepositie van de vergunninghouder ten opzichte van kansspelaanbieders die zonder vergunning kansspelen op de Nederlandse markt aanbieden. Daarom is van belang dat de lastendruk voor de vergunninghouder niet zodanig hoog is dat de kanalisatie en daarmee de effectiviteit van de regulering in gevaar komt. De kosten die een vergunninghouder moet maken voor een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod moeten realistisch blijven.

2. Huidige situatie en de noodzaak van regulering kansspelen op afstand

De opkomst van internet

De technologische ontwikkelingen sinds de jaren negentig hebben ertoe geleid dat Nederland deel uit maakt van een mondiale communicatiemaatschappij, waarin consumenten de mogelijkheid hebben een groot aantal producten en diensten via het internet af te nemen. Het internetgebruik in Nederland is nagenoeg dekkend: in 2012 gebruikte 96% van alle 12 tot 75-jarigen een internetaansluiting. Ruim 60% van hen is ook mobiel online en de verwachting is dat de groei van mobiel internet doorzet.[4]

Ook het aanbod van kansspelen op afstand is sterk gegroeid. Na de opkomst van online poker volgden online casino's en online sportweddenschappen. Technologische ontwikkelingen maken daarnaast nieuwe vormen van kansspelen mogelijk. Zo maakt de snelheid van communicatie via internet het bijvoorbeeld mogelijk om ook tijdens een sportwedstrijd weddenschappen af te sluiten, ook al vindt de wedstrijd plaats aan de andere kant van de wereld: het zogenaamde *live betting*.

Door het grenzeloze karakter van internet zijn veel Nederlandse spelers door deze ontwikkelingen in snel tempo in aanraking gekomen met kansspelen op afstand. Volgens het WODC onderzoek 'Gokken in kaart'[5] namen in 2011 ongeveer 257.500 consumenten deel aan kansspelen via internet. In 2005 waren dit er nog maar 130.500. Andere onderzoeken geven zelfs hogere schattingen van het aantal deelnemers. Zo schat een onderzoek van Regioplan het aantal Nederlandse deelnemers aan kansspelen via internet op 565.000.[6]

Op basis van onderzoek is de omvang van de illegale online markt in Nederland op ongeveer 176 miljoen euro in 2013 geschat[7]. Deze omzet is uitgedrukt in bruto spelresultaat (BSR), ofwel het verschil tussen de inleg en het uitgekeerde prijzengeld. De afgelopen jaren is de online markt met circa 12% per jaar gegroeid, de verwachting is dat de markt verder zal groeien. Deze verwachting wordt bevestigd in het groenboek van de Europese Commissie van maart 2011[8]. Ter vergelijking: het bruto spelresultaat van Holland Casino bedraagt ongeveer 500 miljoen euro (2012) en de speelautomatensector in Nederland heeft een vergelijkbare omvang als het bruto spelresultaat van Holland Casino.

De opkomst van regulering

Kenmerk van deze kansspelen op afstand is dat er geen fysiek contact is tussen de aanbieder en de speler, en dat het spel op afstand via elektronische communicatiemiddelen aangeboden wordt. Omdat de speler niet fysiek aanwezig hoeft te zijn bij de aanbieder en veel Europese overheden geen vergunningen uitgaven voor dergelijke kansspelen, hebben de aanbieders zich gevestigd in landen

---

[3] Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 15; Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 25, p. 7.
[4] http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/eu/publicaties/archief/2013/2013-3851-wm.htm
[5] Intraval, Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, 2011.
[6] Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland, 2009.
[7] BCG, Onderzoek Online Markt Kansspelen, 2011 en H2 Gambling Capital.
[8] Europese Commissie, Groenboek: Online gokken op de interne markt, COM(2011) 128, blz. 8.

waar voor hen gunstige voorwaarden werden gecreëerd, zoals Antigua en Costa Rica. Naarmate de Europese klantenkring groeide vestigden de bedrijven zich met hun meertalige klantendiensten ook binnen Europa, met name in Malta, de Kanaaleilanden (Alderney, Jersey en Guernsey) en Gibraltar.

De afgelopen jaren zijn vele juridische procedures gevoerd, waarin deze bedrijven betoogden dat het vrije dienstenverkeer in Europa meebrengt dat zij op grond van een vergunning verkregen in een andere lidstaat, zoals bijvoorbeeld Malta, kansspelen op afstand in alle andere Europese lidstaten mogen aanbieden. Dit is blijkens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie niet het geval.[9] Veel grote aanbieders van kansspelen op afstand hebben hierop hun strategie aangepast. Zij vragen nationale overheden om een vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand zodat zij binnen een gereguleerde omgeving hun diensten kunnen aanbieden. Veel Europese landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Italië, Frankrijk, Duitsland, Spanje, Denemarken en België, hebben inmiddels een dergelijke regeling voor het aanbieden van kansspelen op afstand tot stand gebracht.

Op grond van de Wok is het aanbieden van kansspelen zonder vergunning in Nederland verboden. De Wok voorziet niet in een expliciete vergunningsmogelijkheid voor het organiseren van kansspelen op afstand. Eerder is in 2005 een wetsvoorstel om kansspelen via internet te reguleren ingediend.[10] Voorgesteld werd om bij wijze van proef één aanbieder, Holland Casino, vergunning te verlenen voor het aanbieden kan kansspelen via internet. Het voorstel is op 1 april 2008 in de Eerste Kamer verworpen. Een eerste reden hiervoor was de vrees voor een toename van kansspelverslaving. Een tweede reden was dat het aanbieden van kansspelen via internet geen overheidstaak was en dat ook andere partijen naast Holland Casino aan deze proef zouden moeten kunnen meedoen.

Noodzaak tot regulering

Door het grenzeloze karakter van internet, de aanhoudende behoefte van de Nederlandse consument aan kansspelen op afstand, de snelle technologische ontwikkelingen en het brede, op Nederland gerichte aanbod via honderden websites, is sluitende handhaving van het verbod op illegaal aanbod niet mogelijk zonder een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar alternatief. Omdat de Wok niet voorziet in de mogelijkheid om een vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand te verkrijgen, zijn Nederlandse spelers afhankelijk van de wijze waarop illegale aanbieders zelf invulling geven aan de beteugeling van de risico's van kansspelen en worden zij niet beschermd door overheidsregulering en toezicht.

Uit het onderzoek naar kansspelverslaving 'Gokken in Kaart' uit 2011 blijkt dat het aantal probleemspelers is gedaald ten opzichte van 2005, en dat de groep risicospelers (hoewel niet statistisch significant) is toegenomen. Juist in deze groep risicospelers vindt het spelen van kansspelen via internet significant vaker plaats dan in de groep van recreatieve spelers. Om te voorkomen dat dergelijke risicospelers zich ontwikkelen tot probleemspelers is een vergunningstelsel nodig dat beschermt tegen verslavingsrisico's. Het ontbreken van een vergunningstelsel houdt tevens in dat er geen waarborgen zijn voor consumentenbescherming en de bestrijding van fraude en overige criminaliteit. Ook is effectieve heffing van kansspelbelasting op kansspelen op afstand nu niet mogelijk, omdat de Belastingdienst hiervoor afhankelijk is van de aangiftebereidheid van de speler.

Bovenstaande toont aan dat de noodzaak tot het reguleren van kansspelen op afstand hoog is. De situatie waarin kansspelen op afstand niet gereguleerd zijn moet worden vervangen door een gereguleerd stelsel, waarbij meerdere online aanbieders de markt moeten kunnen betreden, mits zij voldoen aan strikte vergunningsvoorwaarden waarmee de doelstellingen van het kansspelbeleid worden geborgd. Door het mogelijk te maken dat vergunninghouders een passend en attractief aanbod kunnen bieden, kan worden bereikt dat de Nederlandse speler geen behoefte heeft te spelen bij illegale kansspelaanbieders. De overgebleven illegale aanbieders kunnen vervolgens door de kansspelautoriteit zoveel mogelijk worden geweerd van de Nederlandse markt. Dit wetsvoorstel schept hiervoor een kader.

3. Visie op kansspelen op afstand

3.1. Algemene beleidsvisie op kansspelen

Bij brief van 19 maart 2011[11] heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zijn visie op het

[9] HvJEU 8 september 2009, zaak C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, Jurispr. 2009, blz. I-10447, punt 69.
[10] Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet (Kamerstukken 30 362).
[11] Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 124.

Nederlandse kansspelbeleid gegeven. Consumenten die willen deelnemen aan kansspelen moeten dit op een veilige en verantwoorde manier kunnen doen. Al eeuwen lang beleven mensen wereldwijd plezier en (ont)spanning aan de wetenschap dat een kleine inleg mogelijk tot een grote prijs leidt. Kansspelen zijn daarmee een belangrijke vorm van entertainment. Kansspelen brengen echter ook risico's met zich mee die moeten worden beheerst. De beleidsdoelstellingen van het kansspelbeleid – het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit – zijn daarbij het uitgangspunt.

De regering is van mening dat een passend en attractief aanbod van kansspelen kan worden gecreëerd door op alle deelmarkten niet meer de beperking van het aanbod door middel van monopolies centraal te stellen, maar de markt te reguleren door strenge regels te stellen aan het aanbod en hierop strak toezicht te houden. Daar waar vraag naar kansspelen bestaat, moet passend aanbod worden gereguleerd en niet worden verboden. Door kanalisatie van de vraag zal de consument zo veel mogelijk naar het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod worden geleid.

Uitgangspunt is dat het aanbieden van kansspelen geen taak van de overheid is. De overheid is wel verantwoordelijk voor het bieden van een reguleringskader dat rekening houdt met de specifieke risico's van kansspelen, in het bijzonder voor groepen als jongeren die extra kwetsbaar zijn voor deze risico's. In 2012 is hiermee al een aanvang genomen door in de Wok expliciete criteria op te nemen voor het reclame- en wervingsbeleid van aanbieders. Daarnaast is de overheid verantwoordelijk voor het toezicht op de aanbieders en voor het bestrijden van aanbod zonder vergunning. Hiervoor is per 1 april 2012 de kansspelautoriteit opgericht. Naast de verantwoordelijkheid van de overheid geldt dat van de speler en de aanbieder mag worden verwacht dat zij (voor zover mogelijk) hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Zij moeten zich ervan bewust zijn dat een kansspel een product met bijzondere risico's is.

Deze visie raakt alle deelmarkten van de kansspelmarkt, van sportweddenschappen tot speelautomaten en speelcasino's, maar ook loterijen, die over een bijzondere positie in de maatschappij beschikken. Alhoewel geen hoofddoelstelling van het beleid, heeft de regering oog voor de afdrachten aan het algemeen belang. De regering wil dan ook het gehele kansspelbeleid moderniseren. Daarbij wenst zij geen overhaaste stappen te nemen, maar kiest zij voor een gefaseerde aanpak. Daarmee kan op basis van tussentijdse evaluaties zo nodig bijsturing plaatsvinden in de uitwerking. Na de instelling van de kansspelautoriteit is het wetsvoorstel kansspelen op afstand een tweede fase in het proces van modernisering.

3.2 Voorkomen kansspelverslaving

Verslavingsrisico's

Nederlandse burgers die willen deelnemen aan kansspelen, moeten dat op een verantwoorde en betrouwbare manier kunnen doen. Het voorkomen van kansspelverslaving is hiervan een wezenlijk onderdeel. Kansspelverslaving brengt negatieve persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen met zich mee. Als gevolg van kansspelverslaving kunnen zich ernstige psychische, sociale, lichamelijke en financiële problemen voor doen, zoals agressie, relatieproblemen en schulden waar de betrokkene niet meer uit komt zonder hulp.[12]Veel probleem- en risicospelers blijken delicten als diefstal en fraude te plegen, en probleemspelers doen dit veelal in verband met hun kansspelverslaving.[13] Deze risico's maken een actief preventiebeleid noodzakelijk.

Verschillende factoren kunnen het risico op kansspelverslaving vergroten. Als eerste spelen persoonsgebonden kenmerken en de persoonlijke situatie een rol om te bepalen hoe bevattelijk een speler is voor kansspelverslaving. Daarnaast kunnen ook het spelsoort en de kansspelomgeving bijdragen aan het risico op kansspelverslaving. Bijvoorbeeld, hoe korter het tijdsbestek tussen het plaatsvinden van het spel en de mogelijkheid om nog een gok te wagen, hoe groter het risico. Dit geldt ook voor de korte tijd tussen het inzetten van geld en het zien van het resultaat.[14]

Bij kansspelen op afstand zijn deze laatste factoren aanwezig. Zo betreft het veelal spelsoorten met een tamelijk tot zeer hoog speltempo. Er zit relatief weinig tijd tussen de inleg van het spel en de uitslag, waardoor het adrenalinegehalte hoog blijft en de speler snel geneigd kan zijn nog een spel te spelen. Bij deze spelsoorten is het risico op kansspelverslaving het hoogst. Daarbij is de drempel om deel te nemen aan kansspelen op afstand laag. Spelers kunnen immers bijvoorbeeld vanuit de

[12] WODC, Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland, 2005.
[13] WODC, Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland, 2005, p. 89.
[14] Europese Commissie (2011). Groenboek online gokken op de interne markt.

huiskamer met een aantal eenvoudige muisklikken deelnemen aan een spel. Hierbij ontbreekt fysiek contact tussen de aanbieder en de speler. De specifieke kenmerken van het aanbieden van kansspelen op afstand kunnen, zoals ook door het Hof van Justitie in de zaak Carmen Media Group[15] is erkend, ernstige risico's voor de bescherming van de consument meebrengen.

Kader voor verslavingspreventie

Dit wetsvoorstel creëert daarom een kader om kansspelverslaving tijdig te signaleren en concrete stappen te zetten om verslaving te voorkomen. Aangezien het voorkomen van kansspelverslaving één van de belangrijkste doelstellingen is van het Nederlandse kansspelbeleid, zijn in het wetsvoorstel preventiemaatregelen opgenomen die in vergelijking met de preventiemaatregelen van andere lidstaten, zeer stevig zijn. Doel van verslavingspreventie is:
– het voorkomen dat kwetsbare groepen (zoals jongeren) in de problemen komen door deelname aan kansspelen op afstand,
– het tijdig signaleren van risicovol speelgedrag, en
– matiging van het speelgedrag indien een speler zijn speelgedrag niet meer onder controle heeft en indien nodig doorverwijzen naar passende zorg.

Het is de vergunninghouder verboden kansspelen aan te bieden aan onder meer minderjarigen. De vergunninghouder moet – mede om die reden – de identiteit en de leeftijd van iedere speler zorgvuldig vaststellen voordat deze als speler mag worden ingeschreven (zie ook paragraaf 4.5). Op naleving hiervan wordt door de kansspelautoriteit toegezien.

Uitgangspunt bij de verslavingspreventie is het begrip 'verantwoord spelen', waarbij overheid, spelers en vergunninghouders ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben.[16]

De overheid heeft als taak om heldere voorwaarden te stellen en toezicht te houden op naleving daarvan. De speler is verantwoordelijk voor zijn eigen speelgedrag. Zo dient hij niet langer te spelen dan goed voor hem is en niet meer geld te riskeren dan verantwoord is. De speler moet daarom met speellimieten zelf aangeven waar zijn grenzen liggen. De vergunninghouder heeft een vergaande zorgplicht om spelers tegen zichzelf te beschermen (artikel 4a van de Wok). Deze zorgplicht houdt in dat:
- de vergunninghouder de speler voldoende informeert over de (risico's van) kansspelen. Deze informatie helpt de speler om een weloverwogen keuze te maken om deel te nemen aan kansspelen.
- de vergunninghouder de nodige voorzieningen treft om de speler zo veel mogelijk inzicht te geven in het eigen speelgedrag. Hieronder valt onder andere het spelersprofiel, en het zichtbaar maken van de spelersrekening. Tevens dient de vergunninghouder feedback te geven op het speelgedrag van de speler.
- de vergunninghouder maatregelen neemt om de speler, indien zijn gedrag daartoe aanleiding geeft, te helpen in matiging van zijn speelgedrag. Onder maatregelen vallen onder andere het contact met de speler bij overschrijding van het spelersprofiel en het toepassen van entreebeperkingen en uitsluiting. Dit vereist personeel met kennis van de verslavingspreventie.
- de vergunninghouder in zijn preventiebeleid uiteenzet op welke wijze hij uitvoering geeft aan zijn zorgplicht. Dit beleid dient ertoe zowel de speler als de toezichthouder inzicht te geven in de uitvoering van de zorgplicht. Minimale elementen van dit preventiebeleid zijn het doelgroepenbeleid en de indicatoren voor risicovol speelgedrag en het spelersprofiel.

Deze elementen worden in paragraaf 4.3 nader toegelicht. Door ten minste invulling te geven aan bovenstaande elementen, voldoet de vergunninghouder aan zijn zorgplicht.
De maatregelen die door vergunningshouders moeten worden genomen, kennen een toenemende mate van intensiteit naar mate het gedrag van een speler meer risico-indicatoren van kansspelverslaving (bijvoorbeeld toenemende speelfrequentie en overschrijding van door hemzelf gestelde limieten) vertoont. Hiermee wordt voorkomen dat spelers zonder problemen in het speelgedrag lastig worden gevallen met interventies. Anderzijds worden spelers die risico's op problematisch speelgedrag vertonen tijdig gesignaleerd en wordt hen voldoende passende mogelijkheden geboden om het speelgedrag onder controle te krijgen en te houden. Het beleid met betrekking tot verslavingspreventie onderscheidt drie groepen spelers:[17] recreatieve spelers, risicospelers en probleemspelers.[18] Recreatieve spelers zien het kansspel vooral als een spel, waarbij het speelgedrag nauwelijks tot geen verslavingspotentie vertoont. De focus van de verslavingspreventie voor deze groep ligt op voorlich-

[15] HvJEU 8 september 2010, zaak C-46/08 (Carmen Media Group), punt 103.
[16] Kamerstukken II 2009/10, 24 557, nr. 130.
[17] Deze classificatie in drie categorieën deelnemers aan kansspelen is gebaseerd op onderzoek door het WODC.
[18] Intraval, Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, 2011.

ting en het bewaken van de eigen grenzen. Risicospelers zijn spelers die risicovol speelgedrag vertonen oftewel enige kenmerken van kansspelverslaving vertonen. Bij deze spelers is de preventie vooral gericht op interventie door de aanbieder en op het motiveren van de speler tot matiging van het speelgedrag. Probleemspelers, tenslotte, hebben te maken met problematisch speelgedrag met een hoog risico op kansspelverslaving: een aanhoudend en toenemend onvermogen om weerstand te bieden aan de drang tot spelen. Bij probleemspelers is onthouding van het spel en toeleiding naar behandeling van hun problematische speelgedrag inzet van het preventiebeleid.

Vanuit preventieoogpunt is, naast de groep van probleemspelers, vooral de groep van risicospelers een zeer relevante doelgroep, omdat deze groep risico loopt risicovol speelgedrag te ontwikkelen. Tegelijkertijd is deze groep voor vergunninghouders echter ook interessant om als actieve speler te behouden, aangezien juist deze spelers regelmatig spelen. Actieve invulling van de zorgplicht betekent dat de aanbieder juist bij deze groep het speelgedrag observeert en zo nodig intervenieert door te sturen op matiging van het speelgedrag of tijdelijke uitsluiting van het spel om ontwikkeling van problematisch speelgedrag te voorkomen.

Regulering van kansspelen op afstand biedt bij uitstek goede (observatie-)mogelijkheden om risicovol speelgedrag vroegtijdig te signaleren en waar nodig op passende wijze te interveniëren. Zo zijn het speelgedrag en de transacties van de speler online, in tegenstelling tot in de fysieke wereld, continu te monitoren. Ook biedt de digitale omgeving de mogelijkheid tot het instellen en registreren van persoonlijke grenzen aan het speelgedrag via een spelersprofiel, en kunnen instrumenten als zelftests en verwijzing naar (anonieme) zorg op een effectieve wijze aan de speler worden aangeboden.

Maatregelen die verantwoord spelen stimuleren, moeten niet alleen in een laat stadium, bijvoorbeeld wanneer reeds sprake is van problematisch speelgedrag, worden toegepast. Door risico's op probleemgedrag vroegtijdig te signaleren kunnen vergunninghouders middels interventies op maat verdere problematische ontwikkelingen voorkomen. Hierbij kan worden gedacht aan meldingen (tijdens of na het spel) met feedback over het speelgedrag of persoonlijk contact over het waargenomen speelgedrag. Tevens kunnen instrumenten als zelftests en verwijzing naar (anonieme) zorg aan de speler worden geboden. Deze interventiemaatregelen zetten de speler aan tot matiging in zijn speelgedrag.

Uitsluiting deelname kansspelen

Voor die spelers waarvoor bovenstaande interventiemaatregelen onvoldoende aanzet geven tot het matigen van het speelgedrag, is het preventiebeleid versterkt met de mogelijkheid voor een speler om zich tijdelijk uit te sluiten van deelname aan kansspelen. Hiermee kan worden bewerkstelligd dat hij voor een bepaalde periode voldoende 'afstand tot het spel' behoudt en daarmee zijn daadwerkelijke speelgedrag onder controle houdt.

In de huidige praktijk beschikken bepaalde landgebonden vergunninghouders over een eigen systeem voor de uitsluiting van spelers. Zo heeft Holland Casino ter invulling van zijn zorgplicht een procedure en registratiesysteem voor uitsluitingen ontwikkeld. In de speelautomatenbranche worden 'uitsluitingslijsten' gehanteerd. In deze situaties zijn de spelers bij één enkele vergunninghouder uitgesloten. Dit is daarmee een afspraak die de vergunninghouder en de speler op vrijwillige basis met elkaar maken. Het is in hierbij echter wel mogelijk dat spelers die zijn uitgesloten bij de ene vergunninghouder bij een andere vergunninghouder toch deelnemen aan kansspelen.

Op basis van de ervaringen van Holland Casino en de kenmerken van kansspelverslaving hebben zowel de Algemene Rekenkamer[19] als het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum[20] de aanbeveling gedaan om een registratiesysteem in te richten voor casinospelen en kansspelautomaten. Ook de Tweede Kamer heeft hierom verzocht. In de motie Kooiman c.s.[21] is de regering, mede met het oog op de regulering van kansspelen op afstand, verzocht om vooruitlopend daarop al een centraal, door de kansspelautoriteit te beheren systeem in te richten. De regering meent dat een dergelijk centraal register, gezien de laagdrempeligheid en de bijzondere risico's van kansspelen op afstand, een voorwaarde is voor de regulering van kansspelen op afstand. Een voorwaarde om met een dergelijk registratiesysteem probleemspelers terug te dringen, is om vergunninghouders van casinospelen, speelautomatenhallen en kansspelen op afstand te vragen een speler voor deelname te controleren op registratie in het centraal register: een sluitend deurbeleid. Alleen zo kan worden geborgd dat een speler die in het centraal register staat niet kan deelnemen.
De regering kiest niet voor een systeem waar bezoekfrequentie en bezoekbeperkingen van alle spelers

[19] Algemene Rekenkamer. Holland Casino: naleving overheidsbeleid, 2011.
[20] Intraval, Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, 2011.
[21] Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 15.

centraal worden geregistreerd, aangezien een dergelijke nationale speladministratie van alle deelnemers aan kansspelen disproportioneel wordt geacht.[22] Bezoekfrequentie en eventuele beperkingen worden daarom per aanbieder geregistreerd en niet in een nationaal registratiesysteem.

In dit wetsvoorstel wordt daarom een centraal register voor uitsluiting van deelname aan kansspelen ingericht, dat betrekking heeft op de uitsluiting van deelname aan kansspelen met een hoog speltempo die in speelcasino's, in speelhallen en op afstand worden aangeboden. Het centraal register biedt een effectieve mogelijkheid om risico- en probleemspelers te beschermen tegen kansspelverslaving. Bij risicospelers ligt vrijwillige uitsluiting voor de hand. Bij probleemspelers kan ook worden overgegaan tot onvrijwillige uitsluiting. Uitsluiting biedt bij uitstek kans tot het organiseren van zorg. De mogelijkheid van dreigende uitsluiting vormt een goede reden voor een gesprek tussen vergunninghouder en speler. In paragraaf 5 wordt nader ingegaan op de werking van het centraal register.

De regering wenst in 2017 het aantal risicospelers te hebben teruggebracht tot het niveau van 2005 (een reductie van 92.000 naar circa 55.000) en het aantal probleemspelers maximaal op het niveau van 2011 te houden.[23] Om zeker te stellen dat vergunninghouders en spelers in voldoende mate invulling geven aan hun verantwoordelijkheden, worden aan de vergunninghouders verplichtingen opgelegd waaraan deze minimaal moeten voldoen. Door actief toezicht op de naleving hiervan worden vergunninghouders op hun verantwoordelijkheden gewezen en wordt voorkomen dat het preventiebeleid verwordt tot een papieren checklist.

De kansspelautoriteit zal een coördinerende rol vervullen ten aanzien van het preventiebeleid. De kansspelautoriteit heeft het initiatief genomen voor een gestructureerd overleg tussen alle (landgebonden en online) kansspelaanbieders, verslavingszorg, GGZ Nederland en de Ministeries van Veiligheid en Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dit overleg is gericht op het ontwikkelen van gezamenlijke ambities om kansspelverslaving zo veel mogelijk te voorkomen en daarvoor per deelsector een strategie te ontwikkelen.[24] De kansspelautoriteit zal in samenwerking met verslavingssector bekijken of ontwikkelingen op preventiegebied, bijvoorbeeld na nieuw wetenschappelijk onderzoek, aanleiding geven tot verbetering en effectievere invulling van het preventiebeleid. De kansspelautoriteit zal daarnaast het centraal register beheren, en sluit probleemspelers indien nodig tijdelijk uit van deelname aan kansspelen met een hoog speeltempo.

3.3 Consumentenbescherming

Een tweede doelstelling van het Nederlandse kansspelbeleid is het waarborgen van een hoge mate van consumentenbescherming. Kansspelen zijn veelal intransparante producten die gekenmerkt worden door informatieasymmetrie. De consument bij kansspelen, de speler, moet erop kunnen vertrouwen dat het spel eerlijk verloopt en betrouwbaar is, en dat zijn spelerswinst ook daadwerkelijk wordt uitgekeerd. Consumentenrechten zijn op grond van het communautaire recht de afgelopen jaren in hoog tempo geharmoniseerd. Kansspelen zijn echter uitgezonderd van de reikwijdte van deze richtlijnen, vanwege de bijzondere aard van kansspelen en de bevoegdheid van lidstaten om zelf hun beleid vast te stellen ten aanzien van kansspelen. Ten aanzien van kansspelen is van belang dat de lidstaten andere (strengere) maatregelen moeten kunnen nemen om de speler bij kansspelen te beschermen.

Om een hoog niveau van consumentenbescherming bij kansspelen op afstand te bereiken geldt een aantal uitgangspunten. Spelers moeten een weloverwogen keuze kunnen maken of zij willen deelnemen aan kansspelen op afstand en bij welke vergunninghouder zij willen spelen. De vergunninghouder moet voldoende informatie beschikbaar stellen over onder meer de aard van de door hem aangeboden kansspelen, de aan deelname verbonden kosten en waar de consument terecht kan voor vragen en klachten. Deze informatie moet actueel zijn en op duidelijke en begrijpelijke wijze aan de speler worden verstrekt.

Deelname aan kansspelen door minderjarigen en andere kwetsbare personen moet worden voorkomen. Dit geldt temeer voor kansspelen op afstand, omdat de drempel voor bijvoorbeeld minderjarigen bij het gebruik van internet zeer laag is. Uit onderzoek blijkt dat in Europa 75% van de zes- tot zeventienjarigen gebruik maakt van internet.[25] Daarom worden preventieve beschermingsmaatregelen getroffen om te voorkomen dat deze personen toegang tot kansspelen op afstand hebben. Op grond van dit wetsvoorstel worden daarom strikte eisen gesteld om deelname van minderjarigen te voorkomen.

---

[22] Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 25.
[23] Kamerstukken II 2011/12, 24 557, nr. 131.
[24] Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 127.
[25] Europese Strategie voor een beter internet voor kinderen (COM(2012) 196 final).

De spelerstegoeden op de speelrekening van de speler bij de aanbieder moeten voldoende worden beschermd. De consument moet erop kunnen vertrouwen dat zijn spelerstegoed te allen tijden op veilige en snelle wijze kan en zal worden uitgekeerd en niet door de vergunninghouder voor andere doeleinden wordt aangewend.

Consumentengegevens moeten zorgvuldig worden beschermd. Bij kansspelen op afstand worden veel gegevens met betrekking tot bijvoorbeeld de identiteit van de speler en diens speelgedrag online geregistreerd. Dit moet op zorgvuldige wijze gebeuren en misbruik van deze gegevens moet worden voorkomen.

Consumenten moeten ook worden beschermd tegen frauduleuze diensten. De aangeboden kansspelen moeten eerlijk verlopen en betrouwbaar zijn. Zo moet de toevalsgenerator bijvoorbeeld voldoen aan bepaalde technische standaarden. Transparantie is daarbij van essentieel belang.[26]

Tot slot moet worden voorkomen dat reclameactiviteiten aanzetten tot onmatige deelname. Vergunninghouders moet met het oog op de kanalisatie wel voldoende ruimte worden geboden om de consument te wijzen op het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod, en de voordelen daarvan. Deze reclameactiviteiten mogen echter niet de deelname aan kansspelen stimuleren, of in het bijzonder, aanzetten tot onmatige deelneming. Vergunninghouders mogen daarom alleen op verantwoorde wijze reclame maken voor kansspelen. Op grond van artikel 4a van de Wok zullen daarom nadere regels worden gesteld voor werving- en reclame voor kansspelen op afstand. Hierbij wordt met name gedacht aan bijvoorbeeld bonussen.

3.4 Tegengaan van fraude en overige criminaliteit

Kansspelen via internet kunnen, wegens het ontbreken van fysiek contact tussen de speler en de kansspelaanbieder, zonder goede regulering ernstige risico's op fraude en overige criminaliteit meebrengen. Voorbeelden van frauduleuze activiteiten zijn het niet ontvangen van spelerswinsten, beïnvloeding van de kansbepaling door manipulatie van de software, matchfixing of oneerlijk spelverloop door spelers onderling, bijvoorbeeld aan de digitale pokertafel. De regering hecht er groot belang aan zoveel mogelijk te voorkomen dat spelers slachtoffer worden van fraude en overige criminaliteit bij kansspelen. Ook de aanbieder kan nadeel ondervinden van fraude en criminaliteit, indien criminelen de mogelijkheid wordt geboden om via kansspelen op afstand geld wit te wassen.

Om fraude en overige criminaliteit te voorkomen, moeten vergunninghouders voldoen aan strikte eisen. Zo moeten zij onder meer de identiteit van de speler vaststellen en die identiteit verifiëren, alle financiële transacties registreren en spelers bij verdenking van fraude of andere kansspel-gerelateerde vormen van criminaliteit uitsluiten. Daarnaast moeten vergunninghouders voldoen aan de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Met de regulering van kansspelen op afstand wordt de reikwijdte van de Wwft uitgebreid naar kansspelen op afstand. Met goede regulering biedt het internet bij uitstek goede mogelijkheden om verdachte transacties te onderkennen en te volgen.

3.5 Passend en attractief aanbod

Van oudsher zijn in Nederland de drie beleidsdoelstellingen – het voorkomen van kansspelverslaving, consumentenbescherming en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit – nagestreefd door het aanbod zoveel mogelijk te beperken. Deze beleidsdoelstellingen staan nog steeds voorop. Realisatie hiervan wordt echter niet langer nagestreefd door het aanbod zoveel mogelijk te beperken, maar door aan het toegestane aanbod strikte regels en voorwaarden te stellen en op de naleving daarvan effectief toezicht te houden. Dit geldt in het bijzonder voor de markt voor kansspelen op afstand. In tegenstelling tot het landgebonden aanbod is de markt voor kansspelen op afstand per definitie grensoverschrijdend en is handhaving van illegaal aanbod daardoor complex.

Doel van de regulering van kansspelen op afstand is de consument zoveel mogelijk naar het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod te leiden. Het legale kansspelaanbod moet dermate attractief zijn dat spelers geen behoefte hebben om gebruik te maken van sites van illegale aanbieders.
Met dit wetsvoorstel wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijke kanalisatie van deelname aan illegale kansspelen op afstand naar deelname aan gereguleerd en veilig aanbod. Als ondergrens wordt daarbij een kanalisatiegraad van minimaal 80% gesteld, wat inhoudt dat ernaar gestreefd wordt dat ten minste 80% van het totale door Nederlandse spelers gegenereerde bruto spelresultaat wordt gerealiseerd bij aanbieders met een vergunning op grond van de Wok.

[26] Europese Commissie (2011). Groenboek online gokken op de interne markt, p. 20.

Om een passend en attractief aanbod te realiseren is ten eerste van belang dat het aantal vergunningen niet op voorhand wordt beperkt. Hierbij kan een parallel getrokken worden met de speelautomatensector, die in 1986 vanuit een illegale situatie is gereguleerd. Daarbij zijn als uitgangspunten genomen:[27]

- dat rekening werd gehouden met de kennelijk aanwezige behoefte van het publiek aan automatenspelen;
- dat enerzijds het automatenspel niet tot zodanige verliezen mag leiden, dat zwakkere groepen worden benadeeld, terwijl anderzijds een redelijke exploitatie van speelautomaten mogelijk moet zijn om een vlucht in de illegaliteit te voorkomen; en
- dat een redelijke mate van zekerheid bestaat dat de regeling wordt nageleefd en dat de handhaving daarvan in opsporings- en vervolgingstechnisch opzicht geen bijzondere problemen oplevert.

Binnen deze uitgangspunten is destijds besloten geen limiet te stellen aan het aantal te verlenen vergunningen voor speelautomaten.

Een hoge kanalisatiegraad voor kansspelen op afstand kan naar de mening van de regering niet worden bereikt met de toekenning van een exclusief recht aan een enkele vergunninghouder of met een op voorhand beperkt aantal vergunninghouders.
Gelet op de substantiële vraag naar kansspelen op afstand zijn veel aanbieder actief op deze markt. Om een hoge mate van kanalisatie te bereiken is het derhalve van belang dat het aantal vergunninghouders niet op voorhand wordt beperkt. Een op voorhand beperkt aantal vergunninghouders reduceert de concurrentie tussen deze aanbieders. Hoewel dit op het eerste gezicht aantrekkelijk lijkt vanuit de optiek van het voorkomen van kansspelverslaving, leidt dit tot hogere kosten voor de consument in de vorm van een lager uitbetalingsratio. Daarnaast ontbreekt in een dergelijk stelsel de stimulans voor aanbieders om te innoveren. Hiermee bestaat het risico dat Nederlandse spelers zich tot attractiever illegaal aanbod wenden. Daarnaast roept beperking van het aantal vergunningen ook vragen op over de criteria voor het vaststellen van dat aantal. Het is immers in een bewegende markt niet op voorhand precies vast te stellen hoeveel vergunninghouders noodzakelijk zijn voor een passend en attractief aanbod.

Een zekere concurrentie tussen vergunninghouders binnen de grenzen die de Nederlandse kansspelregelgeving daaraan stelt, is noodzakelijk voor een passend en attractief aanbod van kansspelen op afstand. Consumenten kunnen dan profiteren van een optimaal aanbod, doordat kansspelaanbieders zullen inspringen op de meest actuele behoefte en wensen van de speler. Wel worden eisen gesteld aan de wervings- en reclame-uitingen. Gematigde werving en reclame is mogelijk om de speler te weerhouden van onmatige deelname en van deelname aan ongereguleerd en onveilig aanbod.

Een tweede randvoorwaarde voor een hoge kanalisatiegraad is dat de kosten die een vergunninghouder moet maken voor een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod realistisch blijven. Hoge kosten voor de vergunninghouder zijn nadelig voor diens concurrentiepositie ten opzicht van aanbieders die zonder vergunning kansspelen op de Nederlandse markt aanbieden. Dit gaat ten koste van de beoogde kanalisatie. Uit onderzoek[28] is gebleken dat een rechtstreeks verband bestaat tussen die kosten die een vergunninghouder moet maken en de kanalisatiegraad. Ook blijkt bij de regulering in andere Europese landen (onder meer Frankrijk, Spanje en Duitsland), dat aanbieders om bedrijfseconomische redenen besluiten geen vergunning aan te vragen, wanneer de kosten daarvan niet redelijkerwijs kunnen worden terugverdiend. De speler wordt daardoor in de verleiding gebracht om te spelen bij de illegale aanbieders, die vanwege lagere lasten hogere uitkeringspercentages kunnen bieden. Internet biedt consumenten immers bij uitstek de mogelijkheid om productkenmerken als uitkeringspercentages tussen aanbieders te vergelijken. In paragraaf 7 zal op de kosten voor een vergunninghouder nader worden ingegaan.

Een derde randvoorwaarde voor de aantrekkelijkheid van het legale aanbod is de variatie in het aanbod van spelsoorten. Waar de Commissie Kansspelen via internet in 2010 nog voorstelde in eerste instantie alleen het pokerspel te reguleren,[29] laat de dynamiek in de huidige kansspelmarkt zien dat poker inmiddels minder populair is geworden en dat op dit moment sportweddenschappen zeer populair zijn. Uit een door Regioplan Beleidsonderzoek uitgevoerd onderzoek naar de aard en omvang van illegale kansspelen[30] blijkt bovendien dat het aantal deelnemers aan illegale kansspelen via internet weliswaar voor een groot deel bestaat uit pokeraars, maar dat er ook een substantieel aanbod

[27] Herziening van de wet op de kansspelen (speelautomaten), Kamerstukken 16 481.
[28] BCG, Onderzoek Online Markt Kansspelen, 2011.
[29] Bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 24 557, nr. 123.
[30] Kamerstukken II 2009/10, 24 557, nr. 103.

is van (andere) casinospelen en sportweddenschappen.[31] Voorgesteld wordt dus niet slechts poker, maar ook andere spelvormen te reguleren. Met het oog op eventuele toekomstige ontwikkelingen in het spelaanbod en de wijzigingen in de behoeften van consumenten, wordt niet in de wet zelf een beperking opgenomen ten aanzien van de spelsoorten, maar wordt dit in lagere regelgeving uitgewerkt. Daarmee biedt het voorgestelde stelsel de mogelijkheid snel en adequaat in te kunnen spelen op de meest actuele spelbehoeften van spelers, zodat deze hiervoor niet hun toevlucht hoeven te zoeken in het illegale aanbod. Dit komt ook de innovatie in de sector ten goede.

3.6 De relatie met het bestaande vergunningstelsel

De regulering van kansspelen op afstand kan niet separaat worden gezien van het bestaande vergunningenstelsel en de huidige vergunninghouders, aangezien het geheel van de Nederlandse kansspelregelgeving door de regulering van kansspelen op afstand verandert. Dit wetsvoorstel is de eerste stap in de modernisering van het kansspelbeleid, zoals ook in de inleiding van deze memorie van toelichting is aangegeven. De regering is daarnaast voornemens de casinomarkt anders te reguleren en Holland Casino te privatiseren. Ook is de regering voornemens het monopolie op de sportweddenschappen op te heffen. Daarnaast bereidt de regering een herziening van het loterijstelsel voor, waarin de publieke beleidsdoelstellingen van het kansspelbeleid zijn geborgd en waarbij oog is voor het algemeen belang. Hierbij worden de loterijvergunningen op transparante wijze verleend tegen vergoeding van een licentie-fee. Ter voorbereiding van transparante gunning van dergelijke vergunningen wordt in dit wetsvoorstel onder meer een wettelijke basis voorgesteld voor het innen van een vergoeding voor het gebruik van kansspelvergunningen.

Onderzoek van APE (2011)[32] toont aan dat substitutie tussen het landgebonden en online aanbod niet kan worden aangetoond, maar dat dit effect niet kan worden uitgesloten. De regering ziet geen redenen om substitutie te verwachten. Door het grenzeloze karakter van internet bestaat de facto jaren al een Nederlandse markt voor kansspelen op afstand. Honderdduizenden Nederlanders nemen immers al jaren deel aan de niet-gereguleerde kansspelen op afstand.
Daarnaast zijn spelers die deelnemen aan offline kansspelen veelal een ander type speler dan spelers die deelnemen aan kansspelen op afstand. Het APE onderzoek bevestigt het bestaan van verschillen in demografische kenmerken tussen online en offline spelers. Onderzoek van TNS NIPO uit 2012 over de verwachte toekomstige deelname aan kansspelen voorspelt voor alle deelmarkten een toename van het aantal spelers. De markt voor kansspelen op afstand kent naar verwachting de komende jaren een groei van circa 12% per jaar.[33]
Vanwege het niet volledig uit te sluiten risico van substitutie is het van belang dat dit wetsvoorstel ook de huidige vergunninghouders ruimte biedt een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand te verkrijgen en daarmee een online productaanbod te ontwikkelen dat complementair is aan hun landgebonden spelaanbod. In het licht van deze voorgenomen modernisering krijgen ook de staatsdeelnemingen Holland Casino en Staatsloterij de ruimte om een vergunning voor kansspelen op afstand aan te vragen, mits dit niet leidt tot oneerlijke concurrentie. Daarnaast wordt in het wetsvoorstel duidelijk onderscheid gemaakt tussen loterijproducten en producten die aanbieders van kansspelen op afstand straks mogen aanbieden.

De regering onderkent het grote maatschappelijk belang van afdrachten aan sport en goede doelen. Nederland heeft in dit licht al jaren een waardevolle traditie ten aanzien van loterijen. De huidige loterijen leveren een significante bijdrage aan een breed scala aan sectoren, zoals gezondheid, (breedte)sport, cultuur, welzijn, onderwijs en internationale hulp. In dit wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling afdracht aan sport en goede doelen verplicht te stellen in de vorm van een minimaal afdrachtspercentage. Hoewel een verplichte afdracht aan sport en goede doelen als een passende maatregel kan worden opgevat, zou zij ook als ongewenst neveneffect kunnen hebben dat – via het afficheren met sport- en goede doelenorganisatie – een scherpere concurrentie met de huidige loterijen gaat plaatsvinden, waardoor de totale afdracht eerder lager dan hoger zou kunnen worden. Met het oog hierop en met inachtneming van de gewenste kanalisatie zal niet reeds bij opening van de markt een verplichte afdracht worden vereist.

De huidige Nederlandse vergunninghouders, alsook sommige partijen die geen vergunning hebben, hebben zich de afgelopen jaren afzijdig gehouden van het aanbieden van kansspelen op afstand in Nederland, terwijl de huidige illegale aanbieders op dit terrein inmiddels een marktaandeel hebben verworven. De huidige vergunninghouders onderstrepen dat de startposities voor de overgang naar een vergunde markt dermate verschillen, dat zij op grote en ongelijke afstand staan. Zij pleiten daarom

[31] Van de respondenten die via internet speelt, geeft aan 66% poker te spelen en 60% andere kansspelen andere kansspelen via internet te spelen (respondenten nemen deel aan verschillende spelsoorten).
[32] Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE), Substitutie tussen online en offline kansspelen, januari 2012.
[33] BCG, Onderzoek Online Markt Kansspelen, 2011.

in een sectorvoorstel[34] voor een transitie- of *prelaunch* fase waarin zij voorafgaand aan de opening van de markt reeds kansspelen op afstand kunnen aanbieden. Ook pleiten zij voor flankerende maatregelen om het bestaande productaanbod te versterken. Binnen een strikte interpretatie van de huidige Wok ziet de regering slechts beperkte ruimte voor flankerend beleid.

Dit wetsvoorstel beoogt een gelijk speelveld te creëren. Een gelijk speelveld houdt in dat de regels gelijk zijn voor alle partijen. Een gelijk speelveld houdt niet in dat partijen allemaal dezelfde uitgangspositie hebben of dezelfde verwachte uitkomst. Enkele partijen zullen altijd een bepaald voordeel hebben ten opzichte van anderen. Alleen als de huidige voorsprong of achterstand dermate groot is dat die ervoor zou zorgen dat geen concurrentie op gang komt, kan dat een reden zijn te overwegen iets aan deze uitgangssituatie te doen (bijvoorbeeld als er daardoor overwinsten, hoge prijzen en slechte kwaliteit ontstaat). De regering is van mening dat daarvan geen sprake is. Spelers kunnen eenvoudig een account aanmaken bij een andere vergunninghouder (geen onnodig hoge overstapdrempels) en aanbieders kunnen, mits zij aan de vergunningsvoorwaarden voldoen, toetreden tot de markt voor kansspelen op afstand (geen onnodig hoge toetredingsdrempels).
Het geven van een voorsprong aan bepaalde partijen zou daarom aanzienlijke risico's met zich meebrengen, onder meer op strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en het vrije dienstenverkeer. Bovendien bestaat de kans dat daarmee de concurrentie wordt verstoord.

Een mogelijkheid om de vermeende voorsprong te verkleinen is het aanscherpen van de huidige prioriteringscriteria,[35] die de kansspelautoriteit gebruikt om het huidige illegale aanbod aan te pakken. Deze maatregelen kunnen worden gecombineerd met het bestrijden van illegale aanbieders die zich niet aan de prioriteringscriteria houden, volgens de lijn door de kansspelautoriteit is ingezet. Daarnaast zal de kansspelautoriteit voorafgaand aan de opening van de markt in ieder geval duidelijk communiceren dat aanbieders die persisteren in het aanbieden van kansspelen gericht op Nederland, worden uitgesloten voor een vergunning voor kansspelen.

4. Maatregelen op grond van het wetsvoorstel kansspelen op afstand

In deze paragraaf worden de specifieke maatregelen uitgewerkt, waarmee invulling wordt gegeven aan de beleidsvisie uit de vorige paragraaf. Eerst wordt daarbij uitgewerkt hoe en welke vergunningen verleend zullen worden. Vanaf paragraaf 4.3 worden de vergunningsvoorwaarden uitgewerkt.

4.1 Reikwijdte kansspelen op afstand

Definitie kansspelen op afstand

Kansspelen op afstand in de zin van de voorgestelde titel Vb Wok zijn kansspelen die op afstand met elektronische communicatiemiddelen wordt georganiseerd en waaraan door de speler wordt deelgenomen zonder fysiek contact met de aanbieder of derden die voor deelname aan die kansspelen ruimte en middelen ter beschikking stellen. Dit onderscheidt deze spelen van de landgebonden kansspelen uit de andere titels van de Wok. Aanbieders moeten namelijk vooraf weten welke vergunning aangevraagd moet worden voor de door hen aangeboden kansspelen, aan welke voorwaarden voldaan moet worden en welk belastingtarief van toepassing is. Aan verschillende vergunningen zijn immers verschillende voorwaarden verbonden.

In de motie Segers c.s.[36] wordt de regering verzocht om te blijven voorkomen dat een open tv-zender gokprogramma's kan uitzenden. Met het oog op toekomstige ontwikkelingen zijn de elektronische communicatiemiddelen die benut kunnen worden voor het organiseren van kansspelen op afstand niet gedefinieerd.
Daarmee vallen alle kansspelen die met bestaande of toekomstige telecommunicatiemiddelen, waaronder internet, televisie of smartphone, worden aangeboden in beginsel onder het begrip kansspelen op afstand. Het wetsvoorstel richt zich echter in eerste instantie op kansspelen via internet omdat reeds honderdduizenden Nederlanders hieraan deelnemen. Gelet op de doelstellingen van het kansspelbeleid, onder andere om kansspelverslaving te voorkomen, zal in lagere regelgeving nader worden bepaald welke telecommunicatiemiddelen wel of niet onder een vergunning kunnen worden aangeboden. Dit zal worden uitgewerkt in relatie tot de risico's die daarmee samenhangen voor de speler.

---

[34] Bron: http://www.goededoelenplatform.nl/web/file?uuid=448d4bc7-0eb9-4bfb-9002-7aac36ff14a6&owner=2f6b8e00-cf1d-41c0-8913-9d6a43f82d37
[35] Geen .nl domein, geen reclame in media, geen website in NL taal.
[36] Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VI, nr. 72.

Spelsoorten

Het is ook van belang rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen in de vraag van de spelers naar bepaalde spelsoorten waaraan deze op afstand willen deelnemen. Daarom wordt in de wet zelf geen beperking aangebracht in de spelsoorten die op afstand mogen worden aangeboden, maar zullen hierover bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld. Grofweg kunnen de spelsoorten die op afstand worden gereguleerd, ingedeeld worden in twee categorieën: spellen waar de speler tegen de vergunninghouder speelt, en spellen waar spelers tegen elkaar spelen en de vergunninghouder het spel faciliteert. In lagere regelgeving worden nadere eisen gesteld, gericht op de eerlijkheid en betrouwbaarheid van het spel en de bescherming tegen kansspelverslaving. Voor alle spelsoorten geldt dat spellen niet automatisch mogen starten met spelen: de speler dient hiervoor voor elk te spelen spel de opdracht tot het starten van een spel te geven.

Speler tegen de vergunninghouder

Bij deze spelsoorten is de winkans van de speler niet afhankelijk van andere spelers, en speelt de speler tegen de vergunninghouder. Hieronder vallen de casinospelen, zoals roulette, blackjack, baccarat en sic bo. Ook fixed odds sportweddenschappen vallen onder deze categorie. Deze weddenschappen worden één-op-één afgesloten tussen de individuele speler en de organisator. De vergunninghouder stelt zelf de quotering (*odds*) vast van een sportuitslag waartegen spelers geld kunnen inzetten. Een quotering bepaalt wat men krijgt uitbetaald indien men een weddenschap afsluit en wint. De quotering wordt vastgesteld voordat de wedstrijd begint. Deze vorm van weddenschappen is zeer populair op internet en moet derhalve gereguleerd worden. Ook andere lidstaten staan fixed odds weddenschappen toe.

Speler tegen speler

Bij spellen waar spelers tegen elkaar spelen heeft de vergunninghouder een faciliterende rol. Hieronder valt bijvoorbeeld het pokerspel. Op dit moment zijn de meest bekende vormen (Texas) Hold'em, Omaha Stud, Five Card Draw en 7-card Stud. Evenals bij spellen tegen de vergunninghouder, draagt de vergunninghouder zorg dat het spel eerlijk en betrouwbaar verloopt en dat bijvoorbeeld het gebruik van bots[37] wordt voorkomen en dat geen samenspel tussen spelers plaatsvindt. Tevens moet de vergunninghouder waarborgen dat het spel volgens bekende spelregels plaatsvindt. Voor poker houdt dit bijvoorbeeld in dat voor de speler duidelijk moet zijn welke variant van het pokerspel wordt gespeeld. Daarnaast moet de uitbetalingsstructuur duidelijk zijn: spelers moeten vooraf op de hoogte worden gesteld van de verdeelsleutel die op het ingelegde geld wordt toegepast.

Ook sportweddenschappen (via een *betting exchange*), waarbij de weddenschappen één-op-één worden afgesloten tussen twee individuele spelers, vallen onder deze categorie. De aanbieder die als betting exchange opereert, stelt niet zelf de quotering vast, maar laat vraag en aanbod bij elkaar komen, zoals op Markplaats of een aandelenmarkt. Van elke weddenschap die spelers succesvol met elkaar afsluiten vordert de vergunninghouder een commissie. De inkomsten van een vergunninghouder zijn derhalve niet afhankelijk van de uitslag. De structuur van een *betting exchange* moet transparant zijn: de speler moet kunnen weten hoe de weddenschappen tussen spelers tot stand komen. Ook andere lidstaten staan weddenschappen middels een *betting exchange* toe.

Weddenschappen

Alleen weddenschappen op sportwedstrijden worden toegestaan. De vraag naar andere soorten weddenschappen (zoals bijvoorbeeld het voorspellen wie de volgende presidentsverkiezingen van de Verenigde Staten wint) is namelijk beperkt. Denkbaar is weliswaar dat vraag naar andere soorten weddenschappen zou kunnen worden gecreëerd, maar de doelstelling van de voorgestelde regulering is de kanalisatie van de daadwerkelijk aanwezige behoefte aan kansspelen op afstand en niet het laten ontstaan van nieuwe vraag.
Live betting op sportweddenschappen, waarbij kan worden gewed op gebeurtenissen terwijl de wedstrijd loopt, kennen ook een groeiende populariteit op internet. Live betting heeft een sterk verslavend karakter, hetgeen strikte regulering noodzakelijk maakt. In lagere regelgeving wordt hier aandacht aan besteed. Live betting wordt ook in andere landen toegestaan.

Spread betting, waarbij noch het mogelijk te verliezen bedrag, noch de mogelijk te winnen prijs van te voren vast staat, wordt niet toegestaan. Bij deze vorm van weddenschappen bestaan risico's op grote verliezen voor de spelers en lijkt het spel meer op een financieel product met karakteristieken die ook in de optiehandel aanwezig zijn. Het karakter van dit kansspel is dusdanig dat de speler niet goed

[37] Computer gestuurde spelers.

beschermd kan worden tegen de risico's die eraan verbonden zijn.

Sportweddenschappen vormen een substantieel deel van de te kanaliseren vraag naar kansspelen op afstand. Het gaat hierbij om spelen met een hoog speltempo die verslavend kunnen werken. De huidige vergunninghouders tot het organiseren van de totalisator en sporttotalisator op grond van titel III en IV van de Wok mogen momenteel – onder aan de vergunning verbonden voorschriften – in beperkte mate het internet gebruiken als verkoopkanaal. Na afloop van de huidige vergunningen zal dit bij de nieuwe vergunningverlening niet langer zijn toegestaan. Indien de huidige houders van een vergunning op grond van titel III en IV van de Wok kansspelen op afstand willen gaan aanbieden, moeten zij op grond van de nieuwe titel IVb hiervoor vergunning aanvragen.

Er is voor zover bekend geen substantiële vraag naar online-varianten van de klassieke loterijen die kanalisatie behoeft. Online aanbod van loterijproducten wordt daarom niet gereguleerd onder het wetsvoorstel kansspelen op afstand. Ook vallen loterijen veelal onder de kansspelen met een relatief laag speltempo, in tegenstelling tot kansspelen op afstand die veelal een relatief hoog speltempo kennen. Dit laat echter onverlet dat de huidige mogelijkheden voor loterijen om via internet loten te verkopen, blijft bestaan.

Op grond van de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand mogen alle in de lagere regelgeving nader te specificeren kansspelen op afstand worden aangeboden, mits aan de voorwaarden wordt voldaan.

Liquiditeit (omvang van het spelersbestand)

Bij sommige spelsoorten, waaronder poker en sportweddenschappen middels betting exchange, is de omvang van het spelersbestand mede bepalend voor aantrekkelijkheid van het spel ten opzichte van het illegale aanbod, en daarmee voor de kanalisatie van de vraag naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod. Daarom kunnen spelers die bij een Nederlandse vergunninghouder zijn ingeschreven, bij die spelsoorten ook spelen tegen spelers uit andere landen waar deze aanbieder die kansspelen op grond van een vergunning aanbiedt. Hiermee wordt de voor de kanalisatie vereiste internationale spelersbestand gerealiseerd. Daarbij worden uiteraard de nodige eisen gesteld aan de bedrijfsvoering om fraude, witwassen en andere vormen van criminaliteit tegen te gaan. In ieder geval worden eisen gesteld aan de vaststelling van de identiteit van de buitenlandse speler, de verificatie daarvan en de registratie van de financiële transacties. Ook andere landen met een relatief klein spelersbestand, zoals Denemarken en België, staan deze liquiditeit toe.

4.2 Verlening van vergunningen

Voor het mogen aanbieden van kansspelen op afstand op de Nederlandse markt is een vergunning van de kansspelautoriteit op grond van de nieuwe titel Vb vereist. Iedere vennootschap die aan de voorwaarden voor vergunningverlening voldoet, kan in aanmerking komen voor een dergelijke vergunning. Deze voorwaarden en de wijze waarop de vergunningen worden verleend, worden in algemeen verbindende voorschriften in wet, algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling opgenomen en zijn daarmee vooraf kenbaar voor ondernemingen in andere lidstaten die mogelijk in een vergunning geïnteresseerd zijn. Ook het door de kansspelautoriteit op te stellen uitvoeringsbeleid wordt vooraf bekendgemaakt. Daarnaast zal de kansspelautoriteit deze voorwaarden duidelijk communiceren richting aanbieders.
Hiermee wordt voldaan het transparantiebeginsel, dat inhoudt dat de vergunningsprocedure zo moet worden ingericht dat een onderneming in een andere lidstaat de reële mogelijkheid heeft om haar interesse te tonen.[38] Een onderneming moet in staat worden gesteld om toegang te krijgen tot alle relevante informatie aangaande de verlening van de vergunning, voordat de daadwerkelijke toewijzing plaatsvindt. De voorwaarden waar aanbieders aan moeten voldoen, indien zij een vergunning wensen, dienen van te voren voldoende bekend en helder te zijn.

Het enkele feit dat een kansspelaanbieder beschikt over een door een andere EU- of EER-lidstaat verleende vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand, is echter geen reden om een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand op de Nederlandse markt te verlenen. Een buitenlandse vergunning biedt, gezien het ontbreken van harmonisatie van het kansspelbeleid op Europees niveau, geen enkele garantie voor de waarborging van het Nederlandse kansspelbeleid.

Voor het mogen organiseren van kansspelen op afstand heeft de kansspelaanbieder een vergunning van de kansspelautoriteit nodig. Er is niet voor gekozen een aanvullend vergunningstelsel in het leven te roepen voor tussenpersonen (zogeheten B2B vergunningen) zoals leveranciers van kansspelsoft-

[38] HvJ 21 juli 2005, zaak C-231/03 (Coname), Jur. 2005 p. I-07287.

ware. De doelstellingen van het kansspelbeleid kunnen voldoende worden gewaarborgd zonder een dergelijk aanvullend vergunningstelsel. Een dergelijk stelsel zou bovendien nodeloos extra kosten en administratieve lasten met zich mee brengen. In het voorgestelde stelsel is de vergunninghouder verantwoordelijk voor de naleving van de Nederlandse kansspelregelgeving, ook indien hij bepaalde onderdelen van het spelsysteem, zoals de spelsoftware, uitbesteedt aan een derde. Overtreding van de kansspelregelgeving door die derde komt voor rekening en risico van de vergunninghouder. In een voorkomend geval kan de kansspelautoriteit ook aan zulke derden een bindende aanwijzing geven.

Geldigheidsduur

De geldigheidsduur van de vergunning zal in beginsel vijf jaar zijn. Dit sluit aan bij de geldigheidsduur van vergunningen in andere Europese landen en stelt de vergunninghouder, gelet op de voorwaarden waaraan kansspelaanbieders dienen te voldoen, in staat zijn investeringen terug te verdienen. De vergunning kan worden gewijzigd, ingetrokken en geschorst. De vergunning kan niet door de vergunninghouder worden overgedragen aan een andere (rechts)persoon. Wel kan de vergunning met toestemming van de kansspelautoriteit anders dan door overdracht – met name bij fusie en splitsing van de vergunninghouder – overgaan op een derde. Voor die toestemming moet de nieuwe rechtspersoon in ieder geval voldoen aan de voorwaarden voor verlening van de vergunning.
Bij de vergunningverlening bestaat de mogelijkheid dat de afronding van de keuring van het spelsysteem binnen een half jaar tot jaar na de verlening plaatsvindt. Gelet op de noodzaak om op korte termijn een gereguleerd stelsel te bieden, draagt dit ertoe bij dat geschikte aanbieders direct na de vergunningverlening, en niet eerst na afronding van een tijdsintensieve keuring, op de Nederlandse markt kunnen gaan opereren.
Hiervoor moet de aanbieder wel aantonen dat hij in een lidstaat legaal kansspelen op afstand organiseert, daar onder toezicht van een kansspeltoezichthouder staat en dat zijn spelsysteem kort voor de vergunningaanvraag met positief resultaat is gekeurd door een door die lidstaat erkende keuringsinstelling.

4.3 Maatregelen ter voorkomen van kansspelverslaving

Uitgangspunt van het verslavingspreventiebeleid voor kansspelen op afstand is dat de speler voldoende informatie en hulpmiddelen krijgt om hem bewust te maken van de risico's op kansspelverslaving, hem inzicht te geven in zijn speelgedrag en hem zo nodig te (helpen) bewegen of te dwingen tot matiging van zijn speelgedrag.

Informeren speler

De vergunninghouder moet de nodige maatregelen treffen om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken (artikel 4a Wok). Een eerste vereiste is dat hij spelers faciliteert in het verantwoord deelnemen aan kansspelen op afstand. Uitgangspunt is dat de speler voldoende geïnformeerd wordt over de risico's van deelname aan kansspelen op afstand en de wijze waarop hij verantwoord kan spelen.

De vergunninghouder moet de speler daarom bepaalde, algemene en meer individuele informatie verstrekken. Deze informatie moet voor de (potentiële) speler duidelijk zijn en te allen tijde goed toegankelijk. De speler moet vanuit iedere gebruikersinterface – voor internet houdt dit bijvoorbeeld in vanuit iedere pagina van de website – toegang hebben tot de informatie. Dit betekent niet dat alle informatie uitgebreid op iedere gebruikersinterface moet staan. Een link die de speler toegang geeft tot de verplichte informatie is voldoende. De informatie die in ieder geval moet worden verstrekt, wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt, maar omvat in ieder geval informatie over:

- de aan kansspelen verbonden risico's en over de wijze waarop die risico's vermeden kunnen worden, waaronder speeltips voor verantwoorde deelname aan kansspelen op afstand;
- een zelftest op mogelijke verslavingsproblemen;
- de beschikbare hulp, waarbij in ieder geval links moeten worden geboden naar de websites Nederlandse instellingen voor verslavingszorg;
- de mogelijkheden om de grenzen van het gewenste speelgedrag te veranderen;
- de mogelijkheden van tijdelijke zelfuitsluiting van deelname aan kansspelen die worden georganiseerd door de vergunninghouder, en de mogelijkheden van tijdelijke zelfuitsluiting van deelname aan alle kansspelen die in speelhallen, speelcasino's en online worden aangeboden;
- de duur van de deelname aan de kansspelen op afstand en het saldo van spelersrekening. Dit is een 'klok' die voor de speler te allen tijde zichtbaar moet zijn en waaraan de speler constant moet kunnen aflezen hoe lang hij al speelt en wat het saldo van zijn spelersrekening is.

Spelersprofiel met grenzen speelgedrag

De vergunninghouder mag geen kansspelen op afstand aanbieden aan een speler die niet zijn

spelersprofiel heeft ingevuld en daarin de grenzen heeft aangegeven die hij vooraf aan zijn speelgedrag wil stellen. Deze grenzen worden opgeslagen in het persoonlijke spelersprofiel van die speler. De parameters van die grenzen worden in samenwerking met instellingen voor verslavingszorg in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Deze zullen in ieder geval omvatten de frequentie en de duur van de deelname aan kansspelen op afstand, de maximale stortingen op de spelersrekening en het maximale tegoed op die spelersrekening.
Vooralsnog wordt niet gedacht aan generieke limieten die voor iedere speler – ongeacht diens persoonlijke achtergrond – gelden. Het is belangrijk dat de speler, voordat hij gaat deelnemen aan kansspelen op afstand, eerst zelf nadenkt over de grenzen die hij zichzelf daarbij wil opleggen. De speler heeft daarmee zelf controle over de grenzen in zijn spelersprofiel.

Het door de speler ingevulde profiel en de registratie door de vergunninghouder van gegevens met betrekking tot diens speelgedrag maken het voor de vergunninghouder mogelijk om de speler aan te spreken op diens speelgedrag bij overschrijding van de door hemzelf gestelde grenzen.

Vanuit preventieoogmerk is het effectiever om de speler te attenderen op overschrijdingen van de door hemzelf gestelde grenzen en hem daarbij waar nodig te wijzen op de risico's van kansspelverslaving, dan om hem te confronteren met overschrijdingen van generieke normen die geen rekening houden met zijn persoonlijke achtergronden.

De speler kan zijn spelersprofiel later aanpassen. In de lagere regelgeving zal in ieder geval worden geregeld dat een verlaging van de grenzen direct wordt doorgevoerd, en dat bij verhoging van de grenzen een bepaalde tijd in acht moet worden genomen om de speler enige bedenktijd te geven.

Indien de account van een speler (door de speler zelf of door de vergunninghouder) wordt gesloten, wordt ook het spelersprofiel door de vergunninghouder na een minimale periode verwijderd. Het is niet noodzakelijk om profielen van identificeerbare personen lange tijd te bewaren. Een minimale bewaartermijn van spelersprofielen moet voorkomen dat een speler zijn gegevens verwijdert om te verbergen dat risicogedrag bestaat of ontstaat om gelijk weer verder te kunnen spelen. De bewaartermijn van het spelersprofiel wordt in lagere regelgeving vastgelegd. Deze zal echter niet langer zijn dan noodzakelijk is.

Observatie van het speelgedrag

De vergunninghouder moet gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de speler registreren en analyseren. Bepaalde patronen in het speelgedrag kunnen niet alleen duiden op witwasactiviteiten, spelmanipulaties of andere vormen van kansspelgerelateerde criminaliteit, maar moeten ook leiden tot vroegtijdige onderkenning van risicovolspeelgedrag. In dat geval moet worden ingegrepen om verdere ontwikkeling van dergelijk gedrag tegen te gaan. Indicatoren voor risicovol speelgedrag zijn onder meer:

- frequente aanpassingen of overschrijdingen van de grenzen die de speler in zijn spelersprofiel heeft gesteld;
- langdurige en aaneengesloten perioden van deelname;
- het veel inzetten, met name net na een verlies;
- aanhoudend onheus gedrag tegen andere spelers of medewerkers van de klantendienst.

Ook externe signalen van naasten – bijvoorbeeld gezinsleden van de speler – vormen indicatoren die bij de registratie en analyse moeten worden betrokken. De vergunninghouder moet duidelijk maken, bijvoorbeeld op zijn website, welke indicatoren en welk speelgedrag wordt bijgehouden.

Interventie in het speelgedrag

De vergunninghouder die bij een speler risicovol speelgedrag constateert, bijvoorbeeld naar aanleiding van overschrijding van een of meer van de grenzen in diens spelersprofiel, wijst die speler daarop en legt hem de keuze voor of hij wil doorspelen. Dergelijke feedback op het speelgedrag kan bijvoorbeeld in een chatgesprek of via pop-up berichten worden gegeven. Indien een speler de door hem zelf gestelde grens van een geldelijke limiet in het spelersprofiel bereikt, moet de vergunninghouder ervoor zorg dragen dat die speler tijdelijk niet meer kan deelnemen aan de aangeboden kansspelen, waarmee de speler een afkoelingsperiode wordt geboden. Ook moet de vergunninghouder een dergelijke speler in een persoonlijk onderhoud informeren over diens speelgedrag, de ontwikkeling daarvan en de gevaren van kansspelverslaving. De vergunninghouder moet die speler daarbij wijzen op de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg en op de mogelijkheden tot matiging van zijn speelgedrag, bijvoorbeeld door aanpassing van het spelersprofiel, het nemen van een korte 'time out' of tijdelijke uitsluiting van deelname aan alle risicovolle kansspelen. Deze maatregelen hebben tot doel zoveel mogelijk te voorkomen dat recreatieve spelers zich ontwikkelen tot risico- of probleemspelers, en te stimuleren dat het speelgedrag recreatief blijft. De vergunning-

houder faciliteert de speler met bovenstaande maatregelen in reflectie op het speelgedrag.

De vergunninghouder die risicovol speelgedrag constateert, moet de betrokken speler tegen zichzelf beschermen. Hij moet die speler bewegen tot vrijwillige uitsluiting van deelname aan de door hem georganiseerde kansspelen, of bewegen tot vrijwillige, landelijke uitsluiting door inschrijving in het centraal register. De meest vergaande vorm van interventie is onvrijwillige landelijke uitsluiting in het centraal register. Een onvrijwillige uitsluiting van een speler zal niet (automatisch) plaatsvinden op basis van enkel het door die speler zelf ingevulde spelersprofiel zonder menselijke tussenkomst. De vergunninghouder moet zorgvuldig onderzoeken of het speelgedrag van de betrokken speler problematisch is. Dit vergt ten minste dat hij in contact treedt met de betrokken speler en nadere informatie inwint.

Geleiden naar zorg

De vergunninghouder biedt de speler te allen tijde op toegankelijke wijze informatie aan over de beschikbare hulp en waar de speler voor deze hulp terecht kan. Op deze manier kan de speler, indien nodig of gewenst, op eigen initiatief hulp zoeken.
Indien een speler bij de vergunninghouder aangeeft hulp nodig te hebben bij het verantwoord deelnemen aan kansspelen, moet hij worden gewezen op beschikbare mogelijkheden tot behandeling bij zorgverlenende instanties, zoals bijvoorbeeld de reguliere verslavingsbehandeling bij GGZ instellingen of zelfhulpgroepen. Met name indien het gaat om risico- of probleemspelers wordt een actieve houding (begeleiding van de speler) van vergunninghouders verlangd. In een persoonlijk onderhoud met de speler wijst de vergunninghouder actief op beschikbare mogelijkheden van hulpverlening. Ook is online hulpverlening mogelijk. Deelname aan deze vorm van hulpverlening is ook anoniem mogelijk. Dit draagt bij aan de effectiviteit van de hulpverlening, aangezien veel spelers schaamtegevoelens hebben om met problematisch speelgedrag via de reguliere zorgverlening hulp te zoeken.[39]

Heffing ten behoeve van onderzoek naar kansspelverslaving en bieden van hulp

Anonieme hulp is een effectieve vorm van preventie en hulpverlening. Momenteel is hier echter geen structurele financiële dekking voor.[40] Door de regulering van de markt voor kansspelen op afstand met daarin een sterke nadruk op preventieve maatregelen – de vergunninghouder moet de speler wijzen op verslavingsrisico's en indien nodig begeleiden naar de beschikbare zorg – ontstaat er mogelijk meer vraag naar (anonieme) hulp. Om te kunnen komen tot adequate preventie, bestaat behoefte aan ontwikkeling, toetsing en verbetering van risico-analyse instrumenten, preventieve maatregelen en (online) zelfhulp en behandelmethodes in relatie tot kansspelen op afstand.

Voorgesteld wordt een uitbreiding van de bestemming van de bestaande kansspelheffing, waardoor de vergunninghouders tot het organiseren van kansspelen op afstand een bijdrage leveren aan voorlichting en/of onderzoek naar (preventie van) kansspelverslaving en aan de kosten van de (anonieme) behandeling van kansspelverslaving. Hiermee wordt invulling gegeven aan het 'verslavingsfonds' waarom in de motie Van Gent c.s. is gevraagd.[41] Het bedrag van de heffing wordt jaarlijks vastgesteld door de Minister van Veiligheid en Justitie na overleg met de Minister voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

4.4 Maatregelen ter bescherming van de consument

In paragraaf 3 is de visie ten aanzien van consumentenbescherming uiteen gezet. Die wordt gerealiseerd doordat het mogelijk wordt gemaakt dat consumenten kunnen spelen bij betrouwbare en transparant opererende aanbieders.

Informatieverplichtingen richting consument

Vergunninghouders moeten op hun website voldoende informatie beschikbaar stellen om spelers een weloverwogen keuze te kunnen laten maken tussen de verschillende vergunninghouders. Deze informatieverplichtingen en de wijze waarop deze dienen te worden vormgegeven, worden in lagere regelgeving nader uitgewerkt. Gedacht wordt in ieder geval aan informatieverplichtingen over de identiteit van de vergunninghouder (handelsnaam en vestigingsadres), de wijze van prijsbepaling, de afdracht van belastingen, de wijze van betaling door de speler, de wijze van uitbetaling door de

[39] Kamerstukken II 2011/12, 24 557, nr. 131.
[40] Anonieme online hulp laat zich niet verenigen met de identificatie de nodig is om de bekostiging in het kader van de Zvw mogelijk te maken.
[41] Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 12.

vergunninghouder, wat het spelen bij een kansspelaanbieder inhoudt en waar de speler terecht kan voor vragen en klachten. Deze informatie moet voor de speler duidelijk en te allen tijde makkelijk toegankelijk zijn.

Bij de vormgeving van deze informatieverplichting zal waar mogelijk aangesloten worden bij de laatste richtlijn consumentenrechten,[42] waarin informatieverplichtingen zijn opgenomen voor overeenkomsten ten aanzien van verkoop op afstand. Kansspelen zijn, vanwege de bijzondere aard van kansspelen en de bevoegdheid van lidstaten om hierover zelf hun beleid vast te stellen, uitgezonderd van de reikwijdte van deze richtlijn. Lidstaten moeten immers ook andere en strengere, maatregelen kunnen nemen om de consument bij gokactiviteiten te beschermen (overweging 31 van de richtlijn). Dit neemt niet weg dat hierbij in nationale regelgeving zoveel mogelijk wordt aangesloten dat daarbij, gelet op de te beschermen belangen bij kansspelen, zo nodig strengere en specifiek op kansspelen toegespitste verplichtingen worden gesteld.

Vergunninghouders worden niet verplicht hun op de Nederlandse markt gerichte aanbod via een website met een zogenaamde .nl extensie aan te bieden. Het staat hen dus vrij de kansspelen op afstand desgewenst met een andere extensie, waaronder de *.com extensie*, aan te bieden. Van vergunninghouders wordt in het kader van hun informatieverplichting richting de speler wel vereist dat zij op hun website prominent aangeven dat zij over een vergunning beschikken en onder toezicht van de kansspelautoriteit staan. Op de website moet een link naar de website van de kansspelautoriteit worden geplaatst. Ook zullen zij hun op de Nederlandse markt gerichte aanbod separaat moeten administreren. Daarnaast zal de kansspelautoriteit op haar site een lijst van vergunninghouders plaatsen. Ook Denemarken staat het gebruik van .com toe en dit levert daar geen problemen op.

Voorkomen deelname door minderjarigen

Vergunninghouders mogen een persoon niet als speler inschrijven en laten deelnemen aan kansspelen op afstand voordat is vastgesteld dat die persoon 18 jaar of ouder is. Daarnaast moet de vergunninghouder uitdrukkelijk vermelden dat deelname aan kansspelen op afstand niet is toegestaan voor minderjarigen. Mede om te voorkomen dat minderjarigen zich voordoen als meerderjarigen, worden eisen gesteld aan de identificatie- en verificatie van de speler. Die worden in de lagere regelgeving verder uitgewerkt. Hierbij wordt gedacht aan het overleggen van een kopie van een identiteitsbewijs en een verificatiebetaling van de op naam van de speler gestelde betaalrekening. In paragraaf 4.5 is al nader ingegaan op de identificatie en verificatie van de speler.

Bescherming spelerstegoeden

De vergunninghouder heeft de beschikking over tegoeden van de speler. Gewaarborgd moet zijn dat de speler te alle tijde over zijn geld kan beschikken. Ook moet voorkomen worden dat de vergunninghouder dat geld aanwendt voor andere doeleinden, bijvoorbeeld ter dekking van de bedrijfskosten of voor speculatie.
De vergunninghouder moet daarom passende waarborgen bieden voor die spelerstegoeden. Zo moet hij de tegoeden op de spelersrekeningen afscheiden van het eigen vermogen. Gelet op het internationale karakter van de te reguleren kansspelen op afstand, en de in de diverse jurisdicties daartoe bestaande mogelijkheden, is het aan de aanbieder zelf om te bepalen op welke wijze hij dit doet. In Nederland kan daarvoor bijvoorbeeld een stichting derdengelden worden opgericht en in het Verenigd Koninkrijk kan een trust worden opgericht. Vergunninghouders kunnen de wijze waarop de spelerstegoeden worden afgeschermd zelf bepalen, mits de door hen gekozen wijze effectief is. Zij worden ook niet verplicht de spelerstegoeden in Nederland te beheren. Dit zou op gespannen voet staan met het communautaire recht. Hiermee wordt aangesloten bij de regelgeving van andere landen als Denemarken en Italië.

Eerlijk spel

Een belangrijk aspect van consumentenbescherming bij kansspelen is de eerlijkheid van het door de vergunninghouder op afstand aangeboden kansspel. Daaraan worden in het kader van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare bedrijfsvoering in lagere regelgeving eisen gesteld. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt worden naar gelang bijvoorbeeld de wijze waarop de kansspelen op afstand worden aangeboden. Zo kan de toevalsbepaling plaatsvinden door middel van een elektronische toevalsgenerator, door een croupier (bij *live dealing*) of door de uitkomst van een gebeurtenis in een sportwedstrijd.

[42] Richtlijn 2011/83/EU, Pb EU L 304 van 22 november 2011.

Reclame en werving

Vergunninghouders moeten hun reclame- en wervingsacitiviteiten op verantwoorde wijze vormgeven. Uit artikel 4a van de Wok en het daarop gebaseerde Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen volgt al dat vergunninghouders kwetsbare groepen moeten beschermen en misleidende reclame moeten tegengaan. De internationale praktijk van reclame en werving bij kansspelen op afstand kent daarnaast nog enkele specifieke kenmerken die nadere regulering behoeven.

Het verstrekken van bonussen is een belangrijke vorm van marketing van kansspelen op afstand. Bonussen zijn onmisbaar voor een attractief legaal aanbod van kansspelen op afstand. Zij worden door (vrijwel) alle huidige aanbieders verstrekt en vormen een belangrijk instrument in de concurrentie tussen vergunninghouders en illegale aanbieders om spelers te geleiden naar het vergunde en dus verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod. Bonussen mogen echter niet op het individuele speelgedrag van de speler worden afgestemd. Hiermee wordt voorkomen dat spelers op kwetsbare momenten, bijvoorbeeld net na verlies van geld, persoonlijk worden verleid om toch door te spelen. Bonussen zullen voor de aanbieder niet fiscaal aftrekbaar zijn en tellen daarom mee in de omvang van het bruto spelresultaat waarover belasting geheven wordt. Hiermee wordt voorkomen dat een prikkel wordt gecreëerd voor vergunninghouders om onbeperkt bonussen te verstrekken.

De internationale markt voor kansspelen op afstand kent ook ‘affiliate marketing’. Dit is een vorm van internetmarketing waarbij adverteerders hun partners (affiliates) belonen voor de gegenereerde verkopen of potentiële klanten die zij aanleveren. Tegen deze vorm van internetmarketing bestaat op zich geen bezwaar, mits de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid daarbij gewaarborgd worden. De vergunninghouder blijft verantwoordelijk en kan in dat licht worden aangesproken op de wervings- en reclameactiviteiten van affiliates die betrekking hebben op diensten van de vergunninghouder.

Waarborgen met betrekking tot persoonsgegevens

Consumentenbescherming vergt ook bescherming van persoonsgegevens. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) – dan wel de gegevensbeschermingswetgeving van een andere lidstaat ter implementatie van Richtlijn 95/46 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens – is van toepassing bij het organiseren van kansspelen op afstand. Bij het verantwoord en controleerbaar organiseren van die kansspelen worden diverse (persoons)gegevens verwerkt door zowel de vergunninghouder als de kansspelautoriteit. Omdat voorkomen moet worden dat deze gegevens door de vergunninghouder kunnen worden misbruikt, worden in het kader van de gegevensbeschermingswetgeving eisen gesteld aan de gegevensverwerking door de vergunninghouder, waaronder het gebruik van persoonsgegevens van consumenten en de bewaartermijnen. Spelers moeten erop kunnen vertrouwen dat met zorgvuldig wordt omgegaan met hun persoonsgegevens en dat in overeenstemming wordt gehandeld met de principes van de gegevensbeschermingswetgeving. Dit wordt nader toegelicht in de paragrafen 8 en 9 van deze toelichting.

4.5 Maatregelen ter voorkomen fraude en criminaliteit

Voorkomen moet worden dat spelers slachtoffer worden van fraude en overige criminaliteit bij kansspelen. Ook de vergunninghouder kan nadeel ondervinden van fraude en criminaliteit. De vergunninghouder moet daarom weten wie de speler is. Ook moeten alle transacties zijn te herleiden tot de daarbij betrokken persoon. De vergunninghouder moet daarnaast beschikken over deugdelijke instrumenten om fraude en criminaliteit te onderkennen.

Identificatie en verificatie van de speler en tijdelijke spelersrekening

Een vergunninghouder mag een persoon niet als speler inschrijven dan nadat diens identiteit is vastgesteld. Ook mogen geen uitbetalingen aan spelers vanuit de tijdelijke spelersrekening, waarop hieronder wordt ingegaan, plaatsvinden voordat de identiteit van die spelers is geverifieerd. De wijze waarop identificatie en verificatie moeten plaatsvinden wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt.

Er zijn verschillende methoden om de identiteit van de speler vast te stellen en te verifiëren. Alleen het door de speler laten invullen van zijn gegevens is onvoldoende om de doelstellingen van het kansspelbeleid voldoende te borgen. Indien de opgegeven gegevens niet worden geverifieerd, bijvoorbeeld door het opvragen van documenten, zou witwassen, het plegen van fraude en overige criminaliteit relatief makkelijk zijn. Ook zouden minderjarigen onder een onjuist opgegeven leeftijd kunnen meespelen en zouden spelers die zijn ingeschreven in het centraal register uitsluiting kansspelen onder onjuiste personalia toch kunnen deelnemen aan kansspelen op afstand. Van

vergunninghouders wordt daarom een deugdelijke identificatie en verificatie van de speler verlangd.

In lagere regelgeving wordt in ieder geval geregeld dat de speler documenten moet overleggen waaruit de door hem opgegeven identiteit blijkt, zoals bijvoorbeeld een kopie, een digitale scan of een foto van zijn identiteitsbewijs. Aangezien ook dit niet geheel sluitend is – een speler kan bijvoorbeeld een kopie vervalsen – moet de speler ook een bedrag overmaken naar zijn spelersrekening van een op zijn naam gestelde betaalrekening bij een bank of andere betaaldienstverlener. De speler kan daarvoor iedere op zijn naam gestelde betaalrekening gebruiken, mits zijn identiteit als rekeninghouder door de betrokken betaaldienstverlener deugdelijk is geverifieerd. Verificatie aan de hand van het identiteitsbewijs van de rekeninghouder in diens aanwezigheid is in ieder geval een vorm van deugdelijke verificatie. Op deze wijze sluit de vergunninghouder aan bij de eerdere identificatie en verificatie van de speler door de betrokken betaaldienstverlener.

Deze getrapte wijze van verificatie is noodzakelijk, aangezien Nederland geen centraal identificatiesysteem heeft, zoals bijvoorbeeld het Deense NEMID, op basis waarvan de identiteit geverifieerd kan worden. Vergunninghouders kunnen ten behoeve van hun interne bedrijfsvoering ook geen gebruik maken van het burgerservicenummer, aangezien dit alleen is toegestaan in het verkeer tussen overheid en burger.[43]

Indien de voortschrijdende (technologische) ontwikkelingen op termijn leiden tot andere voldoende betrouwbare (al dan niet digitale) identificatie- en verificatiemethoden, kunnen ook die methoden worden toegestaan.

Na inschrijving krijgt de speler een unieke spelersaccount met bijbehorende spelersrekening. Hij kan daarna voor zowel de storting als de uitbetaling gebruik maken van ieder door de vergunninghouder aanvaard betaalinstrument, bijvoorbeeld iDEAL of een credit- of debetcard, mits vaststaat de met dat betaalinstrument geïnitieerde betalingen zijn te herleiden tot zijn persoon. Dit is het geval als door de betrokken betaaldienstverlener de identiteit deugdelijk is geverifieerd door bijvoorbeeld verificatie aan de hand van diens identiteitsbewijs bij fysieke aanwezigheid of als betalingen via het betaalinstrument toonbaar – bijvoorbeeld blijkens een rekeningafschrift – leiden tot debitering van de bij de inschrijving opgegeven betaalrekening (de zogeheten tegenrekening). In dat geval is de identiteit van de rekeninghouder al door de desbetreffende betaaldienstverlener geverifieerd. Wanneer het traceren van de transactie tot de (tegenrekening van de) speler niet mogelijk is, wordt het desbetreffende betaalinstrument niet toegestaan. Als gevolg hiervan is het gebruik van bijvoorbeeld anonieme betaalinstrumenten niet mogelijk.

Het resultaat van de identificatie en verificatie van de speler is dus dat de aanbieder heeft vastgesteld dat de inschrijfgegevens, het (digitaal) overlegde identiteitsbewijs, de bij inschrijving opgegeven betaalrekening en de eventueel aanvullend gebruikte betaalinstrumenten aantoonbaar tot dezelfde persoon herleidbaar zijn.

Tussen identificatie en verificatie van de identiteit kan enige tijd verlopen. Voor de gewenste kanalisatie is echter van essentieel belang, zo blijkt ook uit de ervaringen met kansspelen op afstand in Frankrijk, Italië en Denemarken dat spelers direct kunnen gaan spelen met het door de vergunninghouder verstrekte gratis speeltegoed (bonus) of met het geld dat zij na hun identificatie maar nog voor de definitieve verificatie van de identiteit op de speelrekening hebben gestort. Hiermee wordt voorkomen dat zij bij illegale aanbieders gaan spelen. Daarom wordt voorzien in de mogelijkheid om te spelen met een tijdelijke spelersrekening. Spelers kunnen in afwachting van de verificatie van hun identiteit door de vergunninghouder alvast gedurende een beperkte periode deelnemen aan de aangeboden kansspelen. Zij kunnen echter geen geld op hun betaalrekening uitgekeerd krijgen, totdat hun identiteit definitief is geverifieerd. Ook het maximale bedrag op die tijdelijke speelrekening wordt gemaximeerd. Dit sluit aan bij de regulering van kansspelen op afstand in bijvoorbeeld Denemarken en Italië. In de lagere regelgeving worden nadere regels gesteld met betrekking tot de tijdelijke spelersrekening.

Daarnaast worden in de lagere regelgeving n ook regels gesteld met betrekking tot de schorsing en beëindiging van de inschrijving als speler. Zo moet de vergunninghouder die bijvoorbeeld redenen heeft om een speler te verdenken van fraude, deze speler (tijdelijk) uitsluiten van deelname aan de door hem georganiseerde kansspelen.

[43] Het BSN mag wel gebruikt worden voor communicatie met overheidsdiensten. Het BSN wordt daarom wel gebruikt voor de registratie van spelers in het centraal register om de gegevenskwaliteit te kunnen borgen.

Transacties

Overdracht van geld tussen de spelersrekeningen van de individuele spelers wordt niet toegestaan. De vergunninghouder moet passende maatregelen treffen om dit te voorkomen. Onderlinge overdracht van geld tussen de verschillende spelersrekeningen vormt een mogelijkheid om geld wit te wassen en strookt daarom niet met de beleidsdoelstelling van voorkomen van fraude en overige criminaliteit.

De vergunninghouder moet op grond van het voorgestelde artikel 34k alle relevante transacties met de spelers inzichtelijk registreren. Hierdoor kunnen de transacties bij eventuele verdenking van fraude of witwassen worden nagegaan. De vergunninghouder moet een afschrift van alle transacties in een in Nederlands geplaatste controledatabank beschikbaar stellen aan betrokken toezichthouders in Nederland zoals de kansspelautoriteit en de belastingdienst. Het gaat hierbij om het toezicht op naleving van de Wwft, de Sanctiewet 1977 en de Wet KSB. Die controledatabank is in wezen een in Nederland geplaatste kopie van de administratie van de – veelal vanuit een andere lidstaat opererende – vergunninghouder met die gegevens die die toezichthouders nodig hebben voor het uitoefenen van hun toezichtstaken -en bevoegdheden. Om manipulatie met deze afschriften te voorkomen moeten deze nagenoeg realtime, binnen enkele minuten, in de controledatabank worden geplaatst. Welke gegevens in de controledatabank moeten worden opgeslagen, wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Gedacht wordt in ieder geval aan gegevens met betrekking tot de identificatie en verificatie van de speler, de transacties op de speelrekening, de spelersprofielen en de wijzigingen daarvan.

Middelen om fraude en criminaliteit te onderkennen

De vergunninghouder moet beschikken over goede middelen om fraude en criminaliteit te onderkennen. Dit wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Bijzondere aandacht in dit verband verdient het fenomeen matchfixing. Door de universiteit van Tilburg, de Vrije Universiteit en Ernst&Young is onderzoek verricht naar de aard en omvang van match-fixing in Nederland.[44] Matchfixing kan worden omschreven als de manipulatie van gebeurtenissen tijdens sportwedstrijden of sportcompetities of van de uitslagen van sportwedstrijden of sportcompetities door op oneigenlijke wijze het verloop of de uitkomst van een sportwedstrijd of een sportcompetitie of van gebeurtenissen tijdens die wedstrijd of competitie te beïnvloeden. Slechts 20% van deze manipulaties moet geacht worden kansspelgerelateerd te zijn. In die gevallen is het doel van de manipulatie financieel voordeel te behalen.

Matchfixing is een van de mogelijke uitingsvormen van het bredere begrip ‘oneerlijk spelverloop’. De houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand – in dit verband met name de organisator van sportweddenschappen op afstand – moet op grond van het voorgestelde artikel 31i binnen zijn bedrijfsvoering adequate maatregelen treffen om de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de vergunde kansspelen te waarborgen.
Dit betekent ten eerste dat hij de transacties systematisch moet registreren en analyseren om verdachte patronen die kunnen duiden op matchfixing te kunnen onderkennen. De systematische registratie en analyse van transacties is ook vereist met het oog op het onderkennen van andere vormen van oneerlijk spelverloop en witwassen. De technologie die nodig is voor het organiseren van kansspelen op afstand biedt hiervoor de nodige mogelijkheden. In de bestaande internationale praktijk beschikken veel kansspelaanbieders al over dergelijke detectiesystemen.

In de lagere regelgeving kunnen nadere eisen worden gesteld aan de registratie en analyse van de transacties. Vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid om matchfixing tegen te gaan en aangezien de kansspelaanbieder zelf in de praktijk ook slachtoffer is van matchfixing – de geloofwaardigheid van zijn aanbod neemt af – hebben kansspelaanbieders op vrijwillige basis samenwerkingsverbanden, zoals de European Sports Security Association (ESSA), opgericht om afwijkende gokpatronen te detecteren.
Zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op het rapport ‘Matchfixing in Nederland’[45] wordt voorgesteld deze vorm van zelfregulering te stimuleren door van de kansspelaanbieder die in aanmerking wenst te komen voor een vergunning voor het organiseren van sportweddenschappen op afstand, te verlangen dat deze is aangesloten zijn bij een of meer samenwerkingsverbanden. Dit wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt.

Op grond van het voorgestelde artikel 31a, derde lid, kunnen beperkingen worden gesteld aan de sportweddenschappen die op afstand mogen worden georganiseerd. Op grond van het vierde lid, onder a, worden de vergunde kansspelen op afstand in de lagere regelgeving nader uitgewerkt.

---

[44] Matchfixing in Nederland; De aard en reikwijdte van het probleem, de risico’s en de aanpak, 2 september 2013, bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33 296, nr. 9.
[45] Brief van de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie van 1 oktober 2013, Kamerstukken II 2012/13, 33 296, nr. 10.

Daarbij zullen bepaalde beperkingen aan het kansspelaanbod moeten worden gesteld. Een van de uitgangspunten bij die uitwerking zal zijn dat het afsluiten van weddenschappen met een onaanvaardbaar risico van manipulatie van de uitslag van een sportevenement niet wordt toegestaan, dat bepaalde vormen van sportweddenschappen niet zullen worden toegestaan wanneer de spelen een te groot verslavingsrisico voor de speler meebrengen of een te groot risico op een oneerlijk spelverloop vormen vanwege matchfixing. Welke vormen van sportweddenschappen mogen worden aangeboden en welke varianten niet, zal in lagere regelgeving worden uitgewerkt. Weddenschappen op sportevenementen met jeugdige sporters zullen in ieder geval niet worden toegestaan. Dit is in lijn met aanbevelingen uit het onderzoek Matchfixing. Ook de Europese Commissie en het Europees Parlement roepen op tot het uitsluiten van weddenschappen op jeugdwedstrijden. De Europese Unie heeft als één van haar doelstellingen het beschermen van de jeugd. Het verbieden van weddenschappen op jeugdwedstrijden is een manier om te voorkomen dat jeugd met omkoping of dwang worden geconfronteerd.

Niet alleen de organisator van sportweddenschappen op afstand moet maatregelen nemen om matchfixing te onderkennen en te waar mogelijk te voorkomen. Ook de organisatoren van landgebonden sportweddenschappen en de totalisator moeten hun maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen. Gelet op de structuur van de huidige Titels III en IV van de Wok zullen op grond van artikel 21, tweede lid, en artikel 25, tweede lid, Wok aan de desbetreffende kansspelvergunningen door de kansspelautoriteit nadere voorschriften worden verbonden.

4.6 Maatregelen ten behoeve van geschiktheid en betrouwbaarheid

Alleen geschikte aanbieders die een passend en attractief aanbod van kansspelen op afstand op verantwoorde, betrouwbare en controleerbare wijze kunnen aanbieden, komen in aanmerking voor een vergunning. Zo moet de vergunninghouder (financieel) stabiel en betrouwbaar zijn. De vergunninghouder moet bijvoorbeeld in staat zijn aan zijn verplichtingen te voldoen ten opzichte van spelers en overheid en terzake kundig zijn.

Geschikte aanbieders

De continuïteit van de organisatie van de aanbieder moet redelijkerwijs zijn gewaarborgd. Een vergunninghouder mag daarom niet in surseance van betaling of in staat van faillissement verkeren. Ook mag geen beslag zijn gelegd op zijn vermogen of op een of meer bedrijfsmiddelen die daarvan een aanmerkelijk deel vormen. Dreiging van faillissement, surseance of een dergelijk beslag kan ook reden zijn voor twijfel aan de geschiktheid van de betrokken vergunninghouder. De vereisten die aan de continuïteit worden gesteld, worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt.

Daarnaast moet de vergunninghouder een kapitaalvennootschap zijn, bijvoorbeeld een naamloze vennootschap, een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid of een Europese vennootschap. Door middel van deze eis wordt de continuïteit van de vergunninghouder in voldoende mate geborgd en niet afhankelijk gesteld van een of enkele individuen. Daarnaast biedt deze eis meer transparantie in de organisatie van de vergunninghouder, aangezien regels omtrent kapitaalvennootschappen op grond van Europees recht geharmoniseerd zijn. Deze harmonisatie brengt met zich mee dat kapitaalvennootschappen aan bepaalde eisen moeten voldoen, met name op het vlak van boekhouding (publicatie van jaarverslagen) en controles.[46]

De vergunninghouder moet zijn bedrijfsvoering zo inrichten dat een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand wordt gewaarborgd. Uitbesteding van werkzaamheden mag hieraan niet in de weg staan. In de internationale praktijk van kansspelen op afstand is het gebruikelijk dat bepaalde onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals de ontwikkeling van de spelsoftware, de spelersadministratie en de transactieadministratie, aan gespecialiseerde derden worden uitbesteed. Uitbesteding is op zichzelf niet bezwaarlijk, mits duidelijk is dat de vergunninghouder verantwoordelijk blijft voor de naleving van de vergunningsvoorwaarden, ook indien de werkzaamheden feitelijk door derden worden uitgevoerd. De vergunninghouder kan te allen door de speler en de kansspelautoriteit worden aangesproken op diens verplichtingen. Ook bij reclame- en wervingsactiviteiten moet voor de speler duidelijk zijn van wie deze afkomstig zijn.
In lagere regelgeving worden regels gesteld ten aanzien van de uitbesteding van taken aan derden.

Betrouwbare en deskundige aanbieders

De betrouwbaarheid van de aanbieder en van degenen die zijn beleid (mede)bepalen moeten buiten twijfel staan. De wijze waarop die betrouwbaarheid wordt vastgesteld en de feiten en omstandigheden

[46] Zaak C-64/08, Engelmann, 9 september 2010.

die daarbij worden betrokken, worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Hierbij zullen relevante antecedenten worden geformuleerd naar het model van de Wet op het financieel toezicht (Wft). De aanbieder die voor een vergunning in aanmerking wil komen, moet aantonen dat zijn betrouwbaarheid buiten twijfel staat, onder meer aan de hand van een verklaring omtrent het gedrag of indien het een buitenlandse aanbieder betreft een soortgelijk document waaruit blijkt dat hij geen relevante antecedenten heeft. De kansspelautoriteit kan ook het Bibob-instrumentarium inzetten. De effectiviteit hiervan is uiteraard afhankelijk van de mate waarin gegevens door het buitenland worden verstrekt. De bewijslast met betrekking tot de betrouwbaarheid ligt bij de betrokken aanbieder.

De aanbieder moet daarnaast ook aantonen dat hij deskundig is. Het beleid van de aanbieder moet worden bepaald door personen die deskundig zijn ten aanzien van de taken die zij uitvoeren. Zo zullen bijvoorbeeld de medewerkers van de klantendienst de nodige kennis moeten hebben op het gebied van onderkenning van risicovol en problematisch speelgedrag.

4.7 Maatregelen ten behoeve van het toezicht

In de voorgaande paragrafen zijn de vergunningsvoorwaarden geschetst waaraan de vergunninghouder moet voldoen om kansspelen op afstand aan te mogen bieden. Dit zijn voorwaarden die gelden voor het verkrijgen van de vergunning en voorwaarden die gelden tijdens de exploitatie van de vergunning. Een aantal van deze voorwaarden is gericht op het handhavingstoezicht door de kansspelautoriteit en andere bij kansspelen op afstand betrokken toezichthouders.

De vergunninghouder moet zijn statutaire zetel in de Europese Unie (EU) of in de Europese Economische Ruimte (EER) hebben. Voor zover dat in het belang van de kanalisatie is, kan de kansspelautoriteit onder bepaalde voorwaarden ontheffing verlenen van dit vereiste en toestaan dat de vergunninghouder in een derde land zetelt. Randvoorwaarden zijn in ieder geval dat het recht van dat derde land zich niet verzet tegen het organiseren van kansspelen op afstand overeenkomstig de Wok, de Sanctiewet 1977 en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en voldoende waarborgen biedt op het gebied van consumentenbescherming, het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme, privacy-bescherming, transparantie en controles op de betrokken vennootschap, die vergelijkbaar zijn met de voor de lidstaten geldende regels op grond van de relevante Europese instrumenten.
De statutaire zetel hoeft zich derhalve niet op Nederlandse grondgebied te bevinden. Dit zou strijdigheid opleveren met het Europese recht, aangezien het in andere lidstaten gevestigde aanbieders zou belemmeren om hun diensten in Nederland te verrichten. De eis van een statutaire zetel in de EU of de EER brengt met zich mee dat niet alleen aanbieders met een statutaire zetel in Nederland voor een vergunning in aanmerking kunnen komen.

Bij de toelichting op de maatregelen ter voorkoming van fraude en overige criminaliteit is reeds ingegaan op de verplichting van de vergunninghouder om gegevens die van belang zijn voor het toezicht op naleving van de Wok, de Wwft, de Sanctiewet 1977 en de Wet KSB te administreren en een afschrift daarvan in een controledatabank op te slaan. De vergunninghouder moet deze controledatabank in Nederland plaatsen, zodat toegang tot deze informatie door kansspelautoriteit en andere toezichthouders (zoals de belastingdienst) te allen tijde gegarandeerd is, en de kansspelautoriteit deze informatie zo nodig veilig kan stellen. Deze eis kan, in tegenstelling tot de eis van een hoofdzetel in Nederland, wel worden gesteld omdat het hierbij slechts gaat om verplichting tot het administreren en beschikbaar stellen voor de betrokken toezichthouders van de relevante gegevens. Zij brengt bovendien weinig kosten voor de vergunninghouder met zich mee en bevordert het toezicht door de betrokken toezichthouders.

Naast de controledatabank gebruikt de vergunninghouder bij het organiseren van kansspelen op afstand elektronische middelen (hardware en software). Inspectie van die elektronische middelen is essentieel voor het toezicht op de naleving van de kansspelregelgeving, bijvoorbeeld het eerlijk verloop van de aangeboden kansspelen. Aan de elektronische middelen worden daarom de nodige vereisten gesteld.
Deze elektronische middelen bevinden zich veelal buiten Nederland en daarmee buiten de jurisdictie van Nederland. Nederland kan dan ook in beginsel geen fysieke toezichtbevoegdheden uitoefenen zonder afspraken hierover te hebben gemaakt met de betrokken buitenlandse autoriteiten. Een absolute verplichting om deze elektronische middelen in Nederland te plaatsen zou dermate hoge kosten met zich mee brengen dat de met de regulering van kansspelen op afstand beoogde kanalisatie in gevaar komt. De basiseis is daarom dat deze middelen in een EU/EER-lidstaat geplaatst moeten zijn, dan wel, indien ontheffing van het zetelvereiste is verleend, in de derde staat waar de vergunninghouder zetelt.

De kansspelautoriteit moet op afstand toegang kunnen hebben tot zowel die elektronische middelen als de controledatabank. Artikel 34l vormt de basis om in lagere regelgeving nadere eisen te stellen

aan de elektronische inspectie vanuit Nederland. Elektronische toegang op afstand is noodzakelijk om te controleren of de gegevens die in de controledatabank zijn opgenomen, juist zijn. Met de combinatie van toegang tot de controledatabank in Nederland en elektronische toegang tot de systemen in het buitenland is de mogelijkheid van adequaat toezicht op naleving van de Wok, de Wwft, de Sanctiewet 1977 en de Wet KSB redelijkerwijs gewaarborgd zonder kostbare verplichtingen voor de vergunninghouders. Uit ervaringen uit andere landen, zoals Denemarken en Italië, blijkt dat dit goed werkt.

De vergunninghouder moet de kansspelautoriteit periodiek informatie verstrekken die voor het uitoefenen van toezicht nodig is. Ook moet de vergunninghouder de kansspelautoriteit op incidentele basis gegevens verstrekken. Zo moet hij de kansspelautoriteit bijvoorbeeld informeren over ernstige incidenten die schadelijk kunnen zijn voor diens integriteit, continuïteit of taakuitoefening. Tot slot moeten ook relevante wijzigingen in de bij de vergunningsaanvraag verstrekte informatie onverwijld worden gemeld aan de kansspelautoriteit. Dit zal in lagere regelgeving nader worden uitgewerkt.

Het spelsysteem van de vergunninghouder moet ter gelegenheid van de vergunningaanvraag, bij latere wijzigingen en op daartoe strekkende aanwijzing van de kansspelautoriteit aan een keuring worden onderworpen. De vergunninghouder moet de kansspelautoriteit de desbetreffende keuringsrapporten overleggen. Aan de hand hiervan en de overige beschikbare gegevens beoordeelt de kansspelautoriteit of sprake is van voldoende naleving.

Tevens moet de vergunninghouder een of meer ter zake kundige functionarissen aanwijzen, die binnen zijn organisatie verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en voor het interne toezicht op naleving van de kansspelregelgeving. Deze functionarissen onderhouden ook voor een belangrijk deel de contacten met de kansspelautoriteit en moeten voor de kansspelautoriteit beschikbaar zijn.

Op grond van het voorgestelde artikel 35d kan financiële zekerheidstelling door de vergunninghouder worden vereist. Dit heeft als doel te waarborgen dat boetes en dwangsommen, opgelegd door de kansspelautoriteit, ook worden voldaan indien de vergunninghouder weigerachtig is. Dit geldt ook voor de kansspelheffing aangezien de kansspelheffing van belang is voor het goed functioneren van de kansspelautoriteit. De maximale hoogte van de zekerheidstelling zal in lagere regelgeving worden uitgewerkt. Gedacht wordt aan een bedrag dat is gerelateerd aan het bruto spelresultaat, maar niet hoger is dan € 780.000.

5. Centraal register van uitsluitingen ter bestrijding van kansspelverslaving

Zoals uiteengezet in de paragrafen 3.2 en 4.3 is tijdelijke uitsluiting van deelname aan kansspelen een effectief preventie-instrument om verandering in het speelgedrag te bewerkstelligen. Spelers die kenmerken van risicovol speelgedrag vertonen, behouden door tijdelijke uitsluiting van deelname voldoende ‘afstand tot het spel’, waardoor hun speelgedrag wordt beïnvloed en onder controle blijft. Ook schept tijdelijke uitsluiting ruimte voor eventuele verslavingsbehandeling. Ervaring van de verslavingszorg leert dat een tijdelijke uitsluiting minimaal zes maanden moet duren om een daadwerkelijke verandering te kunnen bewerkstelligen, snelle terugval te voorkomen en ruimte te bieden voor behandeling.[47] Om de tijdelijke uitsluiting van deelname landelijk te registeren, wordt een centraal register uitsluiting kansspelen voorgesteld. In dit register worden spelers ingeschreven die vrijwillig, en in sommige gevallen onvrijwillig, gedurende ten minste zes maanden niet kunnen deelnemen aan bepaalde kansspelen.

Reikwijdte van het centraal register

De reikwijdte van het centraal register wordt bepaald door de verslavingsgevoeligheid van de kansspelen. Kansspelen met een hoog speltempo blijken verslavingsgevoeliger dan kansspelen met een laag speltempo. Het rapport ‘Gokken in kaart’ benoemt de kansspelen die in speelautomatenhallen, in speelcasino’s en op afstand worden aangeboden als de meest verslavingsgevoelige kansspelen. Ook volgens een onderzoek van IVO is de relatie tussen kansspelen en problematisch speelgedrag in 2010 het sterkst aanwezig bij kansspelautomaten en casinospelen.[48] De Algemene Rekenkamer adviseerde in 2011 daarom reeds voor de mogelijkheid van entreeverboden bij deze kansspelen.[49] Toegangs- en identiteitscontrole zijn bij deze kansspelen mogelijk. Bevraging van het centraal register wordt daarom voorgeschreven voor alle vergunninghouders die kansspelen in speelautomatenhallen, in speelcasino’s en op afstand aanbieden. De speler die in het centraal register is ingeschreven, is in heel Nederland uitgesloten van deelname aan de kansspelen die door deze vergunninghouders worden georganiseerd. In België zijn reeds positieve ervaringen opgedaan met een soortgelijk register

[47] Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 15.
[48] IVO (2010). Aard en omvang van kansspelverslaving in Nederland.
[49] Algemene Rekenkamer. Holland Casino: naleving overheidsbeleid, 2011, Kamerstukken II 2010/11, 32 636, nr. 2.

waar alle vergunninghouder van vergelijkbare kansspelen dezelfde methodiek voor uitsluiting hanteren. Bij de evaluatie van het wetsvoorstel zal worden bezien of, afhankelijk van de ontwikkeling van het speltempo en het verslavingsrisico van andere kansspelen, uitbreiding van de reikwijdte van dit register nodig is.

Werking van het centraal register

In het register worden personen ingeschreven die tijdelijk van deelname aan genoemde kansspelen zijn uitgesloten. Vergunninghouders mogen deze personen niet toelaten tot de door hen georganiseerde kansspelen. Bij de eerste inschrijving van een speler, en vervolgens iedere keer dat de speler inlogt om te gaan spelen, moet de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand het register bevragen. Met deze bevraging vergewist hij zich ervan dat de betreffende persoon niet in het register is ingeschreven. Ook de bezoeker van een landgebonden speelcasino of speelhal mag geen toegang tot die fysieke ruimten worden geboden, voordat is vastgesteld dat hij niet in het centraal register is ingeschreven.

Uitgangspunt bij de inschrijving in het register is de vrijwillige uitsluiting uit eigen beweging van de speler. Een speler kan, bijvoorbeeld aan de hand van door een vergunninghouder verstrekte informatie over zijn speelgedrag en de risico's van kansspelen of op advies van een vergunninghouder, besluiten dat hij ten minste zes maanden niet meer wil deelnemen aan genoemde kansspelen. Met die beslissing geeft de speler aan hulp nodig te hebben bij het beperken van zijn speelgedrag. De vergunninghouder ondersteunt hem daarbij door hem te wijzen op de mogelijkheden en de wijze waarop een inschrijving in het centraal register geschiedt. Enkele spelers met problematisch speelgedrag zullen zich ondanks herhaalde interventie door de betrokken vergunninghouder niet vrijwillig willen uitsluiten van deelname. In die gevallen waarin de vergunninghouder vermoedt dat de speler op onverantwoorde wijze deelneemt aan kansspelen en hij een redelijk vermoeden heeft dat de speler met zijn speelgedrag zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, moet de vergunninghouder de kansspelautoriteit informeren met het oog op mogelijke onvrijwillige inschrijving in het centraal register. Dit kan geboden zijn in situaties waarin de speler bijvoorbeeld gezinsgelden verspeelt en zijn speelgedrag negatieve gevolgen heeft voor zijn arbeidssituatie of gezinssituatie. Het aandragen van de speler voor onvrijwillige uitsluiting bij de kansspelautoriteit is daarmee de uiterste interventiemaatregel van de vergunninghouder om de speler te behoeden voor het daadwerkelijk intreden van problematisch speelgedrag. De kansspelautoriteit kan op basis van de gegevens die de vergunninghouder aanlevert besluiten dat de betrokken speler alsnog wordt ingeschreven in het centraal register. De kansspelautoriteit moet hierbij een zorgvuldige beoordeling te maken van de aard en de effecten van het speelgedrag. De kansspelautoriteit maakt hierbij slechts gebruik van de gegevens die door de vergunninghouder worden aangedragen en verzamelt geen gegevens over het speelgedrag van de speler uit andere bronnen. Tegen het besluit van de kansspelautoriteit om een speler onvrijwillig uit te sluiten, staan op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep open.

Signalen van (ontluikend) probleemgedrag kunnen de kansspelautoriteit ook via derden, bijvoorbeeld de echtgenoot van de speler, bereiken. Hiervoor wordt een derdenprocedure ingericht, waarbij een derde gemotiveerd kan verzoeken tot onvrijwillige uitsluiting van een speler. De kansspelautoriteit stelt dan op basis van dat verzoek een onderzoek in. De kansspelautoriteit moet, wanneer voldoende onderbouwing aanwezig lijkt te zijn in het gemotiveerde voorstel om de speler uit te sluiten, de speler uitnodigen om zijn zienswijze op de voorgenomen onvrijwillige uitsluiting te geven. De speler kan zich hierbij laten bijstaan.

Randvoorwaarden voor een effectief en efficiënt centraal register

Randvoorwaarden voor een effectief en efficiënt systeem zijn uitvoerbaarheid voor de vergunninghouders en handhaafbaarheid voor de toezichthouder. Het centraal register is effectief wanneer de toepassing, registratie en naleving van uitsluitingen door de betrokken partijen op juiste wijze worden uitgevoerd. De speler moet de vergunninghouder voorzien van zijn juiste identiteitsgegevens, die door de vergunninghouder worden gecontroleerd. Voorkomen moet worden dat de identiteit van een speler die niet in het register is ingeschreven, wordt verwisseld met een speler die wel is ingeschreven. Het BSN als persoonsgebonden nummer maakt een snelle unieke identificatie en verificatie van een individu mogelijk, en wordt gebruikt in de bevraging van het centraal register door aanbieders. Dit maakt het gebruik en de bevraging efficiënt en betrouwbaar. Tevens zorgt de vergunninghouder voor een tijdige en juiste selectie van spelers die in aanmerking komen voor (vrijwillige) uitsluiting. De vergunninghouder wordt hiervoor risico-indicatoren geboden. Deze worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. In paragraaf 4.3 zijn reeds enkele indicatoren benoemd, zoals frequente aanpassingen of overschrijdingen van de grenzen die de speler in zijn spelersprofiel heeft gesteld. Deze

risico-indicatoren zijn ontleend aan verschillende onderzoeken[50] en ervaringen van de verslavingszorg.

Het centraal register wordt beheerd door de kansspelautoriteit. De kansspelautoriteit ziet toe op de juiste uitvoering door vergunninghouders van hun verplichtingen om het speelgedrag te registreren en te analyseren en waar nodig in het speelgedrag van de individuele speler te interveniëren. Tevens is de kansspelautoriteit belast met de onvrijwillige inschrijving van spelers in het register en het daarvoor noodzakelijke gedegen onderzoek. De beslissing tot een onvrijwillige uitsluiting moet zorgvuldig gebeuren en uniform zijn. De onvrijwillige uitsluiting heeft niet alleen gevolgen voor de speler, maar ook voor andere vergunninghouders. De andere vergunninghouders moeten de speler als gevolg van diens inschrijving in het centraal register immers toegang tot hun speelhallen, speelcasino's en de op afstand aangeboden kansspelen weigeren. Door deze beslissing bij de kansspelautoriteit neer te leggen is uniformiteit in de uitvoering optimaal geborgd.

In het centraal register worden uitsluitend die gegevens geregistreerd die nodig zijn om te waarborgen dat de juiste personen van deelname aan kansspelen worden uitgesloten. Die gegevens worden geanonimiseerd, zodra de termijn van de uitsluiting is afgelopen. De gegevens zijn dan niet meer terug te leiden naar een persoon. Op deze manier wordt de privacy van de ingeschrevene maximaal geborgd. De geanonimiseerde gegevens kunnen met toestemming van de kansspelautoriteit beschikbaar worden gesteld voor onderzoek naar de prevalentie van kansspelverslaving.

6. Toezicht en Handhaving

Algemeen

Toezicht en handhaving op de markt voor kansspelen op afstand vergt een andere aanpak dan toezicht en handhaving op de landgebonden markt. In tegenstelling tot de landgebonden kansspelmarkt is de markt voor kansspelen op afstand per definitie grensoverschrijdend en daarmee zijn toezicht en handhaving complex. Deze complexiteit vraagt om een combinatie van instrumenten die hiermee rekening houden. Doel is enerzijds de consument zoveel mogelijk naar het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod te geleiden en anderzijds het de illegale aanbieders zo moeilijk mogelijk te maken. De speler moet worden gewezen op de aanwezigheid van attractief legaal aanbod, waarbij hij beschermd wordt door een gereguleerd aanbod, waarbij de doelstellingen van het kansspelbeleid, zoals het voorkomen van kansspelverslaving, worden geborgd. Hierbij is het van groot belang dat vergunninghouders worden gecontroleerd en dat handhavend wordt opgetreden tegen illegale aanbieders.

Bestuursrechtelijke handhaving is het uitgangspunt. Strafrechtelijke handhaving is ultimum remedium. In zijn algemeenheid zal strafrechtelijke handhaving eerst de voorkeur verdienen in gevallen waarin sprake is van (ernstige) meervoudige of herhaalde overtredingen, indien zich verwevenheid voordoet met (andere) criminele activiteiten of indien de behoefte bestaat aan de toepassing van strafvorderlijke dwangmiddelen en bevoegdheden, alsmede de oplegging van specifiek strafrechtelijke sancties.[51] De kansspelautoriteit trekt, waar nodig, bij bestuurlijk toezicht en handhaving samen op met de kansspeltoezichthouders van de betrokken landen en andere toezichthouders, zoals de instantie die toezicht houdt op de Wet KSB.

Toezicht op vergunninghouders

In paragraaf 4.7 is uiteengezet aan welke vergunningsvoorwaarden de vergunninghouder moet voldoen om het mogelijk te maken dat de kansspelautoriteit effectief toezicht kan houden. In aanvulling op deze voorwaarden is de kansspelautoriteit op grond van de artikelen 5:16 en 5:17 Awb bevoegd inlichtingen en inzage van zakelijke gegevens en bescheiden te vorderen. De kansspelautoriteit kan zelf informatie vergaren door selecte en aselecte controles. De vergunninghouder biedt de kansspelautoriteit toegang tot de voor toezicht relevante onderdelen van de bedrijfsvoering en het spelsysteem om de benodigde inspecties te kunnen uitvoeren. Indien gegevens uit rapportageverplichtingen, keuringsrapporten of bijvoorbeeld informatie van derden daartoe aanleiding geven, zal de kansspelautoriteit overgaan tot nader onderzoek en een vergunninghouder onder verscherpt toezicht plaatsen. Zo kan de kansspelautoriteit bepalen dat de door de vergunninghouder benoemde, geaccrediteerde keuringsinstelling, op kosten van de vergunninghouder, binnen een door de

[50] WODC, Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland, 2005; Intraval, Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, 2011; Ministerie van Veiligheid en Justitie. Impactanalyse centraal register uitsluiting van kansspelen, 2012.

[51] Kamerstukken I 2011/12, 32 264, C, p. 8.

kansspelautoriteit te bepalen termijn keuringen uitvoert om na te gaan of de voorwaarden op dat moment juist worden nageleefd.
Vergunninghouders worden door de transparante werkwijze van de kansspelautoriteit, gestimuleerd om (mogelijk onbedoelde) onregelmatigheden zelf te corrigeren zonder ingreep van de kansspelautoriteit. Bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep is hiervoor van groot belang. De kansspelautoriteit stimuleert de vergunninghouders hun eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Handhaving: het de illegale aanbieder zo moeilijk mogelijk maken

Uit de ervaringen in andere landen en uit eerdere ervaring in Nederland met het tegengaan van illegale kansspelen blijkt dat een succesvolle handhaving staat of valt met een hoge mate van kanalisatie. De bereikbare mate van kanalisatie is het resultaat van twee effecten: de mate waarin het gereguleerde stelsel passend en attractief is voor spelers en aanbieders, en de mate waarin het (blijven) opereren buiten het gereguleerde stelsel onaantrekkelijk en risicovol is voor spelers en aanbieders. Met het in dit wetsvoorstel voorgestelde kansspelbelastingtarief wordt een verwachte kanalisatie bereikt van ongeveer 80%. Dit betekent dat zo'n 20% van de totale omzet van Nederlandse spelers, ondanks de handhavingsmaatregelen van de kansspelautoriteit, blijvend bij aanbieders buiten het gereguleerde stelsel zal worden gegenereerd. Naast het creëren van een passend en attractief legaal aanbod, moet het de illegale aanbieders zo moeilijk mogelijk worden gemaakt om hun aanbod te richten op de Nederlandse markt. Aangezien de huidige handhavingsinstrumenten van de kansspelautoriteit niet geheel toereikend zijn voor het tegengaan van illegaal aanbod van kansspelen op afstand, worden in het wetsvoorstel enkele aanvullende handhavingsinstrumenten opgenomen. De aanbieders die zich in het buitenland bevinden, zullen naar verwachting de bestuurlijke sancties naast zich neerleggen. Het aanpakken van de illegale aanbieders in het buitenland vergt daarom een andere aanpak.

Ten eerste is het belangrijk dat de toezichthouder de identiteit van de illegale aanbieder kan achterhalen. In dit wetsvoorstel is de mogelijkheid voor de toezichthouder opgenomen om anoniem mee te kunnen spelen. De toezichthouder kan hierdoor de identiteit van de illegale aanbieder achterhalen door de geldstromen te volgen.
Daarnaast geeft het wetsvoorstel de toezichthouder de bevoegdheid om partijen die kansspelen op afstand bevorderen of faciliteren, zoals adverteerders op internet, internetserviceproviders en betaaldienstverleners, een bindende aanwijzing te geven om die dienstverlening te staken. Aan betaaldienstverleners kan worden gevraagd de betalingen tussen de speler en de illegale aanbieder te blokkeren. In de toelichting op de artikelen 1 en 34n wordt nader ingegaan op de voor illegale kansspelen op afstand essentiële dienstverlening door betaaldienstverleners en internetserviceproviders, die onder het 'bevorderen' van die kansspelen valt. Dit biedt een basis voor de toezichthouder om de samenwerking met bijvoorbeeld de banken verder uit te breiden. De kansspelautoriteit zal middels zwarte lijsten met de betrokken dienstverleners communiceren om welke illegale aanbieders het gaat.

Aanvullende bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten

Tevens zijn in dit wetsvoorstel aanvullende bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten opgenomen om de kansspelautoriteit meer slagkracht te geven. Deze instrumenten gelden niet alleen voor handhaving van de kansspelregelgeving op het gebied van kansspelen op afstand, maar ook voor landgebonden kansspelen. Zo krijgt de toezichthouder de bevoegdheid om bedrijfsruimten en voorwerpen te verzegelen om te voorkomen dat de aanbieder (bewijs)stukken kan vernietigen of verplaatsen. Bovendien wordt voorgesteld de kansspelautoriteit de bevoegdheid te geven woningen tegen de wil van de bewoner binnen te treden en te doorzoeken. Verder krijgt de toezichthouder de bevoegdheid om goederen, zoals internetgokzuilen, definitief in beslag te nemen. Deze bevoegdheden kunnen indien nodig met behulp van de sterke arm worden uitgeoefend.

Internationale samenwerking

De huidige aanbieders van kansspelen op afstand zijn vaak in het buitenland gevestigd en opereren ook veelal vanuit het buitenland. Ook bij de toetreding van Nederlandse aanbieders tot de Nederlandse markt voor kansspelen op afstand, zal het internationale karakter van deze markt blijven bestaan. De verwachting is dat de vergunninghouders veelal gebruik zullen maken van spelsystemen die niet in Nederland zijn geplaatst. Dit heeft gevolgen voor het toezicht op de naleving van de Nederlandse kansspelregelgeving en de handhaving daarvan, aangezien de jurisdictie van de Nederlandse toezichthouder is beperkt tot Nederlands grondgebied. Internationale samenwerking is daarom een eerste vereiste. Artikel 34m van het wetsvoorstel vormt de basis voor internationale administratieve samenwerking tussen de Nederlandse toezichthouder en buitenlandse toezichthouders.

Internationale samenwerking heeft ook in EU- verband de aandacht. De eerste stappen zijn gezet om de internationale samenwerking tussen de verschillende nationale kansspeltoezichthouders vorm te geven. De Europese Commissie heeft op 11 januari 2012[52] een actieplan aangekondigd, waarmee onder andere een betere samenwerking en een doeltreffende bescherming van consumenten en burgers wordt nagestreefd. Voorts heeft de Europese Commissie op 23 oktober 2012[53] enkele acties aangekondigd. Allereerst zal de administratieve samenwerking tussen de kansspeltoezichthouders in de lidstaten worden bevorderd. Ten tweede wordt onderzocht welke mogelijkheden de IMI-verordening[54] biedt voor de samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de lidstaten. Ten derde zal de uitwisseling van informatie en best practices op handhavingsgebied worden gestimuleerd. Ten vierde worden de voordelen en mogelijke beperkingen van reactieve handhavingsmaatregelen, zoals het blokkeren van betalingen en het blokkeren van de toegang tot websites op EU-niveau, verkend. Verder zal de Europese Commissie duidelijkheid verschaffen over de meldings- en actieprocedures voor niet-toegestane inhoud die in de EU wordt gehost door onlinetussenpersonen, en een dialoog over het toezicht aangaan met derde landen.

Kansspeltoezichthouders in diverse lidstaten (Denemarken, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Spanje) hebben bilaterale administratieve samenwerkingsverbanden ontwikkeld via Memoranda of Understanding (MoU's) op basis van wederkerigheid. Nederland sluit aan bij zowel de ontwikkelingen in EU- verband, als het afsluiten van MOU's met andere landen. Op grond van de MoU's kan de toezichthouder de Nederlandse bevoegdheden (op grond van de Awb en de Wok) uitoefenen ten behoeve van de andere toezichthouder, voor zover dat wederzijds is. Hiernaast komt het bijvoorbeeld voor dat een in Nederland illegaal opererende aanbieder die buiten Nederland gevestigd is, in zijn eigen land wel een vergunning heeft. Met de toezichthouder van dat land kan worden afgesproken dat deze aanbieder zijn aanbod niet op Nederland mag richten. De sanctie voor deze aanbieder kan zijn dat hij zijn vergunning in eigen land verliest.

7. Financiële aspecten van het wetsvoorstel

7.1 Algemeen

Een randvoorwaarde voor een hoge kanalisatiegraad is dat de kosten die een vergunninghouder moet maken voor een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod aan kansspelen op afstand, realistisch blijven. Hoge kosten voor de vergunninghouder zijn nadelig voor diens concurrentiepositie ten opzicht van aanbieders die zonder vergunning kansspelen op de Nederlandse markt aanbieden. Dit gaat ten koste van de beoogde kanalisatie. Uit onderzoek[55] is gebleken dat een rechtstreeks verband bestaat tussen die kosten die een vergunninghouder moet maken en de kanalisatiegraad. Ook blijkt bij de regulering in andere Europese landen (onder meer Frankrijk, Spanje en Duitsland), dat aanbieders om bedrijfseconomische redenen besluiten geen vergunning aan te vragen wanneer de kosten daarvan niet redelijkerwijs kunnen worden terugverdiend.

Naast het bedrag dat op basis van kostprijs is verschuldigd voor de behandeling van de vergunning-aanvraag, zijn de kosten voor een vergunninghouder opgebouwd uit de investeringen die moeten worden gedaan om aan de Nederlandse vergunningvereisten te voldoen, de kansspelheffing ter financiering van de kansspelautoriteit, de kansspelbelasting, de bijdrage aan een preventiefonds kansspelen ('kansspelverslavingsfonds'), de afdracht aan sport en goede doelen, en de vergoeding die aan het ministerie van Veiligheid en Justitie is verschuldigd voor de exploitatie van de kansspelver-gunning.

In deze paragraaf wordt eerst de regeling van de kansspelbelasting toegelicht. Daarna wordt ingegaan op de overige kosten.

7.2 Kansspelbelasting

Algemeen

De in dit wetsvoorstel vormgegeven regulering van kansspelen op afstand heeft ook invloed op de heffing van de kansspelbelasting. De Wet op de kansspelbelasting wordt in dit verband dan ook op enkele punten aangepast. Er wordt bijvoorbeeld onderscheid aangebracht in de heffing van kansspel-

[52] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's van 11 januari 2012, COM(2011) 942 final.
[53] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 23 oktober 2012, COM(2012) 596 final.
[54] Verordening (EG) nr. 2006/2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming.
[55] BCG, Onderzoek Online Markt Kansspelen, 2011.

belasting bij legale en illegale kansspelen op afstand, met name wat het tarief en de grondslag betreft. Voor legale kansspelen op afstand zal een lager tarief gaan gelden dan voor andere kansspelen.

Naast de wijzigingen die verband houden met het reguleren van kansspelen op afstand wordt voorgesteld bij landgebonden pokertoernooien de heffing te wijzigen van heffing over de prijs bij de speler naar heffing over het bruto spelresultaat bij de aanbieder. Met deze wijziging wordt beoogd te bereiken dat het legale aanbod van deze spelen in Nederland voortgezet kan worden. Ook wordt verduidelijkt dat poker voor de kansspelbelasting als kansspel wordt aangemerkt. In uitzonderingssituaties bestaat onduidelijkheid wie bij kansspelautomaten de belastingplichtige is. Om die reden wordt voor de belastingplicht voortaan aangesloten bij degene onder wiens exploitatievergunning deze speelautomaten worden geëxploiteerd. Geregeld wordt ook dat deelnemers aan casinospelen, kansspelautomatenspelen en pokertoernooien in een andere lidstaat van de EU of in een andere staat die partij is bij de EER niet zwaarder belast worden dan spelers van dezelfde spelen in Nederland. Verder wordt voor de wijze waarop de waarde in het economische verkeer voor prijzen in natura wordt vastgesteld aangesloten bij de systematiek die in de loonsfeer geldt voor loon in natura. Dat maakt de waardering eenvoudiger en duidelijker. Ten slotte worden ook enkele overbodige administratieve verplichtingen afgeschaft. Voor een nadere toelichting op de in deze alinea beschreven maatregelen, wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van deze memorie.

Kansspelbelasting op legale kansspelen op afstand

In het kader van de regulering van kansspelen op afstand wordt geregeld dat ook buitenlandse aanbieders van kansspelen op afstand in aanmerking kunnen komen voor een vergunning. Dat biedt een mogelijkheid om de kansspelbelasting bij de legale buitenlandse aanbieders van kansspelen op afstand te gaan heffen in plaats van bij de gerechtigden tot de prijzen. De voorgestelde vormgeving van deze heffing van kansspelbelasting sluit aan bij de heffingswijze die thans geldt voor binnenlandse kansspelen die via het internet worden gespeeld, voor landgebonden casinospelen en voor kansspelautomatenspelen, namelijk heffing bij de aanbieder over het bruto spelresultaat (inleg minus prijzen alsmede de vergoeding voor het geven van gelegenheid tot deelname aan kansspelen). Diezelfde grondslag geldt overigens ook voor de kansspelheffing.

Door het bruto spelresultaat als belastinggrondslag te nemen, wordt relatief veel kansspelbelasting geheven bij kansspelen met een hoge marge voor de aanbieder en relatief weinig kansspelbelasting bij kansspelen met een kleine marge voor de aanbieder. Met een belastingheffing over het bruto spelresultaat wordt tegemoetgekomen aan een daartoe strekkend verzoek van een aantal aanbieders van kansspelen op afstand met een groot marktaandeel. Het bruto spelresultaat is ook de meest voorkomende belastinggrondslag in de lidstaten van de EU die kansspelen op afstand gereguleerd hebben.

Bij de keuze voor het bruto spelresultaat als grondslag heeft de regering ook de toezeggingen aan de Tweede Kamer[56] in ogenschouw genomen om bij een eventuele stelselwijziging van de kansspelbelasting een heffing over de inleg te overwegen, en daarmee het buitenkansbeginsel (heffen over de prijs) los te laten. Verdere aanpassingen van de grondslag (voor landgebonden kansspelen) zouden echter leiden tot ingrijpende systeemwijzigingen met grote gevolgen voor de bedrijfsvoering van de branche. Dergelijke fundamentele aanpassingen gaan te ver om in het tijdsbestek van onderhavig wetsvoorstel te realiseren. Het hoofddoel van het onderhavige wetsvoorstel is het reguleren van kansspelen op afstand en het aanpassen van de Wet KSB in het verlengde daarvan.

Om de positie van legale aanbieders van kansspelen op afstand verder te versterken en om de kanalisatie te bevorderen, wordt voorgesteld het tarief van de kansspelbelasting op legale kansspelen op afstand op 20% te stellen. Aanbieders zouden bij een hoog tarief geneigd kunnen zijn hun diensten illegaal te blijven aanbieden. Illegaal aanbod is bij kansspelen op afstand lastiger te bestrijden dan illegaal aanbod van landgebonden kansspelen.

Uit onderzoek van H2 Gambling Capital naar de kansspelbelasting in acht lidstaten van de EU waarin kansspelen op afstand gereguleerd zijn, blijkt dat al deze lidstaten een ander kansspelbelastingtarief en veelal ook een andere belastinggrondslag kennen voor kansspelen op afstand dan voor landgebonden kansspelen.[57]

De maandwinst van spelers bij illegale kansspelen op afstand wordt belast met 29% kansspelbelasting. De reden dat de belasting bij de spelers geheven wordt, is dat het praktisch onmogelijk is om bij de, meestal buitenlandse, aanbieders van illegale kansspelen op afstand te heffen. Er bestaat geen

[56] Handelingen II 2006/07, nr. 83, blz. 4549 en 4550.
[57] H2 Gambling Capital – Benchmark of gambling taxation and license fees in eight European member states (zie bijlage).

reden om voor deze illegale kansspelen een lager tarief dan het reguliere tarief van 29% te hanteren. Een bijkomend voordeel van het heffen van de kansspelbelasting bij de speler is dat de speler daardoor extra gestimuleerd wordt om voor een legaal in plaats van voor een illegaal kansspel op afstand te kiezen. De maandwinst van de spelers is onbelast bij legale kansspelen op afstand en belast bij illegale kansspelen op afstand.

Budgettaire opbrengst maatregelen kansspelbelasting

Door het effectiever kunnen heffen van kansspelbelasting op kansspelen op afstand, leidt dit wetsvoorstel tot een stijging van de inkomsten uit de kansspelbelasting. Het tarief van 20% voor legale kansspelen op afstand leidt ertoe dat de stijging van de inkomsten uit de kansspelbelasting € 18 miljoen in 2015, € 20 miljoen in 2016 en € 23 miljoen in 2017 en verder bedraagt. De maatregel waardoor deelnemers aan landgebonden casinospelen, kansspelautomatenspelen en pokertoernooien in andere EER-staten niet zwaarder belast worden dan spelers van dezelfde spelen in Nederland leidt tot een budgettaire derving van € 3 miljoen per jaar. In het regeerakkoord is uitgegaan van een KSB-tarief van 29% op kansspelen op afstand, met een daarbij horende hogere opbrengst (€ 25 miljoen in 2015, € 28 miljoen in 2016 en € 31 miljoen in 2017 en verder). De dekking van de minderopbrengsten ten opzichte van het regeerakkoord (€ 10 miljoen in 2015 en € 11 miljoen per jaar vanaf 2016) is gevonden in de resterende middelen in het lastenbeeld voor de jaren 2015 en verder. In onderstaande tabel is de budgettaire opbrengst (in miljoen euro) van de voorgestelde maatregelen in de kansspelbelasting weergegeven.

Maatregel	2015	2016	2017	structureel
Regulering kansspelen op afstand	18	20	23	23
Voorkomen zwaardere belasting bij deelname in andere EER-staten	–3	–3	–3	–3
Totale opbrengst	*15*	*17*	*20*	*20*

7.3 Andere lasten voor vergunninghouders

Bij het bepalen van de hoogte van de financiële verplichtingen geldt, zoals gezegd, als uitgangspunt dat de kosten niet dermate hoog mogen zijn dat het voor een aanbieder niet loont een vergunning aan te vragen (kosten/baten verhouding). Illegaal aanbod moet zoveel mogelijk geminimaliseerd worden. De totale kosten zijn derhalve van belang voor de kanalisatiegraad.

Strikte regulering in het belang van het Nederlandse kansspelbeleid betekent dat kansspelaanbieders kosten moeten maken om aan de voorwaarden te kunnen voldoen. Die kosten worden in het belang van kanalisatie in dit wetsvoorstel en de uitwerking daarvan in de lagere regelgeving op een redelijk niveau gehouden, door waar mogelijk aan te sluiten bij bestaande internationale normen en de internationale praktijk van kansspelen op afstand.

De aanbieder die in aanmerking wil komen voor een vergunning is voor de behandeling van de aanvraag een vergoeding verschuldigd. De bandbreedte hiervan wordt geraamd op 35.000 tot 50.000 euro.

De kansspelheffing (artikel 33e) is noodzakelijk ter financiering van de wettelijke taken van de kansspelautoriteit, waaronder het toezicht op de naleving en de handhaving van de kansspelregelgeving, het beheer van het centraal register uitsluiting kansspelen, het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving, en het geven van voorlichting en informatie. Deze kosten zijn strikt noodzakelijk in het belang van de verwezenlijking van de doelstellingen van het kansspelbeleid. Deze worden geraamd op ongeveer 1,5% van het bruto spelresultaat.

Ook moet de vergunninghouder een vergoeding aan het ministerie van Veiligheid en Justitie afdragen voor de exploitatie van de kansspelvergunning. Dit betreft geen strikt noodzakelijke kostenpost ten behoeve van het kansspelbeleid, maar vormt een bijkomend financieel voordeel. De hoogte van deze bijdragen wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt, waarbij als uitgangspunt geldt dat die bezien wordt in het licht van de overige kosten en niet ten laste mag gaan van de beoogde kanalisatie van 80%.

Daarnaast wordt een apart fonds ('kansspelverslavingsfonds')[58] ingericht ter bestrijding van kansspelverslaving bij kansspelen op afstand. Dit fonds zal worden gebruikt om (anonieme) preventieve hulp en behandeling van kansspelverslaving (onder meer via internet) te financieren en om onderzoek te doen naar preventie en behandeling van kansspelverslaving. De precieze scope en hoogte van het

[58] Motie Van Gent c.s., Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 12.

fonds en het daarvan afgeleide afdrachtspercentage worden nog nader uitgewerkt. In dit verband wordt ook gewezen op het feit dat de vergunninghouder kosten voor kansspelpreventie moet maken. Hij moet de nodige maatregelen moet treffen om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken (artikel 4a), zoals gegevens met betrekking tot het speelgedrag registeren en analyseren en zo nodig nader onderzoeken en in het speelgedrag interveniëren om verslaving te voorkomen (artikelen 30, 31l, 31n). De vergunninghouder moet voor de preventie van kansspelverslaving ook investeren in voorzieningen voor de identificatie van de speler.

In het wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling afdracht ten behoeve van sport, cultuur, maatschappelijk welzijn of volksgezondheid en andere goede doelen verplicht te stellen in de vorm van een minimaal afdrachtspercentage.

8. Grondrechten

Privacy

De persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen van kansspelverslaving nopen tot een actief preventiebeleid, waarbij persoonsgegevens worden verwerkt. Die verwerking wordt in Nederland beheerst door de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) waarmee Richtlijn 95/46 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens is geimplementeerd. De registratie en analyse van gegevens met betrekking tot het speelgedrag door de exploitant van speelhallen, speelcasino's en kansspelen op afstand kunnen op enig moment ook leiden tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, te weten gezondheidsgegevens in de zin van artikel 16 Wbp. Hiervan is sprake als de speler door de vergunninghouder als mogelijke probleemspeler ('kansspelverslaafde') wordt aangemerkt en wordt geadviseerd tot zelfuitsluiting door inschrijving in het centrale register (artikel 33h), dan wel ter kennis van de kansspelautoriteit wordt gebracht met het oog op inschrijving in dat register.

Ingevolge artikel 16 Wbp is het verwerken van bijzondere persoonsgegevens verboden. Op grond van artikel 23, eerste lid, aanhef en onder f, Wbp is dit verbod niet van toepassing indien een dergelijke verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit bij wet wordt bepaald. De regering is van mening dat bij het reguleren van kansspelen op afstand sprake is van een dergelijk zwaarwegend algemeen belang. De doelstellingen van het kansspelbeleid en met name het tegengaan van kansspelverslaving rechtvaardigen de verwerking van speelgegevens om risicovol speelgedrag vroegtijdig te onderkennen en preventief op te treden tegen kansspelverslaving. Dit wetsvoorstel voorziet in de (ook door artikel 8, tweede lid, EVRM) vereiste wettelijke grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, voor zover dit noodzakelijk is voor het tegengaan van kansspelverslaving. Op grond van het vijfde lid van de artikelen 27ja, 30v en 31n worden in de lagere regelgeving nadere regels gesteld met betrekking tot onder meer de verwerking van persoonsgegevens door de vergunninghouder, de waarborgen voor de rechtmatige verwerking daarvan en passende technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging tegen verlies of onrechtmatige verwerking. Daarbij zal onder meer worden bepaald dat de vergunninghouder dergelijke gegevens niet verstrekt aan anderen dan de kansspelautoriteit voor zover deze die gegevens behoeft voor de goede uitoefening van haar taken. In geanonimiseerde vorm kunnen gegevens beschikbaar worden gesteld voor wetenschappelijk onderzoek naar kansspelverslaving. Bij de evaluatie (artikel VIII) zullen ook de registratie en analyse van de spelersgegevens en de bescherming van persoonsgegevens worden betrokken.

Vrijheid van meningsuiting

De bindende aanwijzing van de kansspelautoriteit aan een aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst tot het blokkeren van internetverkeer dat gebruikt wordt voor het organiseren van, deelname aan of reclame voor illegale kansspelen (artikel 34n) kan leiden tot een beperking van het door artikel 10 EVRM gewaarborgde recht op vrijheid van meningsuiting, dat mede de vrijheid omvat om inlichtingen te ontvangen of te verstrekken. De uitoefening van dit recht kan op grond van het tweede lid van artikel 10 worden beperkt indien dit bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk (proportioneel en subsidiair) is in het belang van onder meer het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, of om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen. De vrijheid van meningsuiting via internet wordt ook beschermd door artikel 7 van de Grondwet. Het derde lid bepaalt dat niemand voorafgaand verlof nodig heeft voor het openbaren van gedachten en gevoelens door andere middelen dan drukpers en omroep, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Het aanbieden van kansspelen door een openbare elektronische communicatiedienst kan daaronder vallen.

Het voorgestelde artikel 34n voorziet in de vereiste wettelijk grondslag voor het ontoegankelijk maken

van gegevens op internet. Daarnaast is het op grond van artikel 1, eerste lid, onder b, Wok verboden deelname aan illegale kansspelen te bevorderen of daartoe middelen te verschaffen bijvoorbeeld door het verlenen van internet-diensten. De mogelijkheid om dergelijke diensten te belemmeren is in bepaalde gevallen noodzakelijk om de doelstellingen van het kansspelbeleid – met name de bescherming van de rechten en de gezondheid van de speler en het voorkomen van criminaliteit en illegaliteit – te realiseren. Kansspelverslaving heeft voor de speler en diens omgeving vaak grote persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen. Hierop is in eerdere paragrafen al nader ingegaan. Het aanbieden van kansspelen zonder vergunning, dus zonder de waarborgen tegen kansspelverslaving en kansspelgerelateerde vormen van criminaliteit als oneerlijk spelverloop en andere vormen van fraude, is verboden (artikel 1, eerste lid onder a, Wok).

Omdat het hier gaat om commerciële uitingen, kan naar de mening van de regering aan de zwaarwegende algemene belangen die worden gediend met het Nederlandse kansspelbeleid, op voorhand meer gewicht worden toegekend dan aan het belang van de illegale kansspelaanbieder en de deelnemer aan die illegale kansspelenspelen bij het verstrekken en ontvangen van dergelijke gegevens van commerciële aard (vgl. EHRM 10 januari 2013, req. 36769/08, Ashby Donald e.a. tegen Frankrijk).

Daarbij komt dat de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid door het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn erkend als belangen die ook beperking van het vrije dienstenverkeer kunnen rechtvaardigen. In Europees verband worden op dit moment de mogelijkheden onderzocht van een Europese regeling voor het blokkeren van kansspelwebsites. Ook in het kader van de Raad van Europa worden dergelijke blokkades overwogen om manipulaties van sportwedstrijden en daarmee de uitkomsten van sportweddenschappen te bestrijden.

Uitgangpunt is dat de bindende aanwijzing tot ontoegankelijkmaking van gegevens pas wordt ingezet, indien andere en lichtere middelen geen soelaas bieden. In ieder concreet geval zullen de noodzaak en de proportionaliteit van de inzet van dit middel moeten worden vastgesteld, en is voorafgaande machtiging door de rechter-commissaris vereist. De bindende aanwijzing tot ontoegankelijkmaking strekt er niet toe dat vooraf toestemming van de kansspelautoriteit moet worden gevraagd voor het openen van een (kansspel)website of voor het maken van reclame. De bindende aanwijzing strekt er wel toe dat gegevens waarmee illegale kansspelen worden aangeboden of bevorderd, achteraf ongedaan worden gemaakt
Verder wordt verwezen wordt naar de toelichting bij het voorgestelde artikel 34n.

Huisrecht

Bij de voorgestelde regeling voor het binnentreden en doorzoeken van woningen (artikelen 34e tot en met 34h) zijn de rechtswaarborgen in de Grondwet, de Algemene wet op het binnentreden en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van toepassing. Op grond van artikel 12 van de Grondwet kan slechts tegen de wil van de bewoner in een woning worden binnengetreden in bij of krachtens de wet bepaalde gevallen en door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen, en wel na voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden, behoudens bij de wet gestelde uitzonderingen. De voorgestelde wettelijke regeling, in samenhang met de Algemene wet op het binnentreden, voldoet hieraan. Voor het binnentreden van woningen tegen de wil van de bewoner zal in ieder geval sprake moeten zijn van een gericht onderzoek waarbij dusdanig ernstige bedenkingen zijn gerezen dat binnentreden tegen de wil van de bewoner, gezien de vereisten die uit de proportionaliteits- en subsidiariteitsvereisten voortvloeien, noodzakelijk is om ernstige misstanden te beëindigen. De afweging van de kansspelautoriteit wordt getoetst door de rechter-commissaris, die de voor binnentreding vereiste machtiging kan verlenen.

Op grond van artikel 8 van het EVRM heeft een ieder recht op bescherming van zijn woning, en is het betreden en doorzoeken van die woning tegen de wil van de bewoner slechts toelaatbaar, wanneer dat bij wet is voorzien en zij in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economische welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en met het oog op dat belang proportioneel is. Bij het betreden en doorzoeken van woningen ingeval van (ernstige) overtreding van de kansspelwetgeving zijn met name van belang het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Ook kunnen in voorkomende gevallen de nationale veiligheid en de openbare veiligheid in geding zijn waar het gaat om bijvoorbeeld de financiering van terrorisme, witwassen en andere vormen van criminaliteit. De toepassing van de bevoegdheid tot binnentreding en doorzoeking wordt beheerst door de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat betekent onder meer dat zij in de praktijk alleen zal worden gebruikt indien er sprake is van een gericht onderzoek waarbij dermate

zwaarwegende bedenkingen zijn gerezen dat het binnentreden vanuit het proportionaliteit- en subsidiariteitsbeginsel – naar het oordeel van de rechter-commissaris – gerechtvaardigd is.

9. Privacy Impact Assessment

Enkele onderdelen van dit wetsvoorstel hebben een impact op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. Om de impact te bepalen en beperkende maatregelen te kunnen nemen, heeft een Privacy Impact Assessment[59] (PIA) plaatsgevonden. Gedurende het ontwerp van het wetsvoorstel is doorlopend geanalyseerd wat de invloed van bepaalde maatregelen op de persoonlijke levenssfeer zou zijn. Om de privacy impact op een acceptabel niveau te houden is op drie onderwerpen een aantal belangrijke keuzes gemaakt:
– vergunningverlening door de kansspelautoriteit.
– toezichthoudende taken van de kansspelautoriteit.
– verslavingspreventie en het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen.

Vergunningverlening door de kansspelautoriteit

De betrouwbaarheid van de aanbieder en van degenen die zijn beleid (mede) bepalen moet buiten twijfel staan om een verantwoorde deelname aan kansspelen mogelijk te maken. Daarom is het noodzakelijk om personeel en uiteindelijk belanghebbenden van kansspelaanbieders te onderwerpen aan een betrouwbaarheidstoets: de betrouwbaarheid van de medewerkers is een belangrijke factor bij het bepalen van de betrouwbaarheid van de organisatie.

Onderzoeken die als doelstelling hebben de betrouwbaarheid van medewerkers te onderzoeken, bijvoorbeeld door het opvragen van een verklaring omtrent het gedrag en het inwinnen van referenties, worden binnen veel bedrijven al toegepast vanuit het oogpunt van informatiebeveiliging. De impact van dit type onderzoeken wordt als beperkt gezien, aangezien vooraf duidelijk wordt aangegeven op welke criteria en met welke diepgang het onderzoek plaatsvindt. Het onderzoek gaat niet verder dan noodzakelijk is om de betrouwbaarheid van het personeel te beoordelen als voorwaarde voor een veilig en betrouwbaar aanbod van kansspelen op afstand. Hiermee wordt de minst ingrijpende methode toegepast om de betrouwbaarheid te toetsen.

Toezichthoudende taken van de kansspelautoriteit

Vanuit de toezichthoudende taak van de kansspelautoriteit is het noodzakelijk om toegang te verkrijgen tot het spelsysteem van de vergunninghouder. Ook is de vergunninghouder verplicht bepaalde gegevens te registreren in een controledatabank. Onder de gegevens in deze controledatabank kunnen zich ook (indirect identificerende) persoonsgegevens bevinden. In lagere regelgeving wordt nader uitgewerkt welke specifieke functionarissen welke gegevens nodig hebben om de toezichthoudende taken uit te voeren. In de lagere regelgeving wordt ook de beveiliging van de persoons- en andere gegevens nader uitgewerkt. Hiermee wordt voorkomen dat onnodige verwerking van en onnodige toegang tot persoonsgegevens plaatsvindt. De privacy-impact op betrokkenen wordt zo beperkt tot het minimale niveau dat noodzakelijk is voor de toezichtstaken. Zo kan de kansspelautoriteit eventuele overtredingen van de vergunningsvoorwaarden vaststellen, bijvoorbeeld vaststellen dat de vergunninghouder inderdaad een eerlijk spel garandeert. Gezien de beperkte impact op de persoonlijke levenssfeer, tegenover het belang dat de speler heeft bij het eerlijke spelaanbod, wordt deze inmenging als acceptabel gezien.

Spelers moeten correct worden geïdentificeerd in het belang van consumentenbescherming, het voorkomen van fraude en overige criminaliteit en in het belang van het nalevingstoezicht (ook in het kader van de Wwft). In lagere regelgeving zal worden uitgewerkt dat de speler documenten moet overleggen waaruit de door hem opgegeven identiteit blijkt, zoals een kopie of scan van zijn identiteitsbewijs in combinatie met gegevens over zijn betaalrekening. Ook moet de speler een kleine betaling doen waaruit blijkt dat hij daadwerkelijk de beschikking heeft over die betaalrekening. Deze wijze van verificatie is noodzakelijk, aangezien Nederland geen centraal identificatiesysteem heeft, zoals bijvoorbeeld het Deense NEMID, op basis waarvan de identiteit geverifieerd kan worden. Betere (minder ingrijpende) methoden om identificatie uit te voeren met dezelfde waarborgen zijn op dit moment dus nog niet beschikbaar. De vergunninghouder moeten conform artikel 13 Wbp verzamelde persoonsgegevens organisatorisch en technisch beveiligen tegen verlies, diefstal en ander onrechtmatig gebruik, zoals identiteitsfraude.

[59] Als basis voor de PIA is gebruik gemaakt van een vroege versie van het *Toetsmodel Privacy Impact Assessment (PIA) Rijksdienst.* Zie hiervoor http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/06/24/toetsmodel-privacy-impact-assessment-pia-rijksdienst.html.

Verslavingspreventie

Zoals reeds in paragraaf 3.2 is aangegeven, brengt kansspelverslaving negatieve persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen[60] met zich mee, hetgeen een actief preventiebeleid noodzakelijk maakt. Om risicovol speelgedrag van een speler vroegtijdig te kunnen signaleren en op passende wijze te kunnen interveniëren en zo matiging in het speelgedrag te bewerkstellingen, is het essentieel dat vergunninghouders informatie verzamelen over het speelgedrag op basis van risico-indicatoren voor kansspelverslaving. Het spelersprofiel biedt de vergunninghouder hiervoor een hulpmiddel. Het monitoren van het speelgedrag op basis van risico-indicatoren blijkt in praktijk te leiden tot betrouwbare indicaties voor risicovol speelgedrag.[61] Ook voor de speler vormt het spelersprofiel een instrument om risicovol speelgedrag te voorkomen.

De gegevens blijven in bezit van de vergunninghouder: er wordt geen 'nationale spelersadministratie' bijgehouden.[62] Spelers moeten adequaat worden geïnformeerd over de aard van de gegevens die worden verzameld door de vergunninghouder. Indien spelers hun spelersaccount sluiten, worden de gegevens met betrekking tot het spelersprofiel en het spelersgedrag niet langer bewaard dan noodzakelijk is voor toezichtdoeleinden en alleen voor dat doel. Daarna moeten die gegevens worden vernietigd of zodanig geanonimiseerd dat zij niet op de individuele speler te herleiden zijn.

De negatieve persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen wegen zwaarder dan de impact op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Uit het speelgedrag van de speler kunnen indicatoren die wijzen op een vorm van kansspelverslaving worden afgeleid. De enige manier om ontluikend risicovol speelgedrag vroegtijdig te onderkennen is door het speelgedrag te monitoren. Het is echter niet de bedoeling dat een vergunninghouder onbegrensd al het speelgedrag monitort. Beperking van deze monitoring maakt de impact op de persoonlijke levenssfeer aanvaardbaar.

Centraal Register Uitsluiting Kansspelen

Een belangrijk onderdeel van de verslavingspreventie is het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS). CRUKS wordt gezien als een uiterste maatregel in het brede palet aan preventiemaatregelen die van de vergunninghouder worden geëist. Het aantal en type gegevens binnen CRUKS is beperkt tot het strikt noodzakelijke: de speler die in het register is opgenomen moet geïdentificeerd kunnen worden, de uitsluitingsperiode wordt vastgesteld, de reden van uitsluiting (vrijwillig of onvrijwillig) wordt bepaald en de herkomst van de opgenomen gegevens wordt vastgelegd. De herkomst is van belang om de speler hierover desgevraagd te kunnen informeren.

Uit onderzoek blijkt dat spelers bij lokale uitsluiting (bij één vergunninghouder) vaak uitwijken naar andere aanbieders.[63] Uitsluiting door registratie in een centraal register beoogt dit te voorkomen. De beperking van de toegang van spelers tot de risicovolle kansspelen die door alle betrokken vergunninghouders worden georganiseerd, kan niet op een andere, minder ingrijpende wijze worden gerealiseerd dan door middel van het kunnen raadplegen door alle betrokken vergunninghouders van een centraal register met uitsluitingen. Het register kent een zorgvuldige procedure en regelgeving om de impact op de persoonlijke levenssfeer zo veel mogelijk te beperken. CRUKS mag alleen gebruikt worden om spelers uit te sluiten. Gebruik voor andere doelstellingen is op grond van het wetsvoorstel niet toegestaan. Verdere verwerking van gegevens in CRUKS is ook niet toegestaan. Na afloop van de registratie in het register worden gegevens geanonimiseerd opgeslagen voor beleidsdoeleinden. Het is niet toegestaan om identificerende gegevens langer te bewaren.

In het geval van vrijwillige uitsluiting moet de vergunninghouder de speler voldoende informeren over de gevolgen van de uitsluiting. Doordat de spelerzelf instemt met zijn vrijwillige uitsluiting is de inmenging in diens persoonlijke levenssfeer door de uitsluiting beperkt. Wanneer een speler in een voorkomend geval op onvrijwillige basis wordt uitgesloten, gaat hieraan een zeer zorgvuldig proces vooraf dat uitmondt in een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht met de bijbehorende rechtswaarborgen. Een onvrijwillige uitsluiting is slechts mogelijk bij een redelijk vermoeden dat de speler met zijn speelgedrag zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, terwijl hij zich niet vrijwillig van deelname aan de risicovolle kansspelen wenst uit te sluiten. De periode van zes maanden van een onvrijwillige uitsluiting is minimaal nodig om bij dergelijk problematisch speelgedrag verandering in het gedrag van een speler te kunnen bewerkstelligen. Het doel van deze uitsluiting is om de betrokken problematische spelers te helpen hun speelgedrag weer onder controle te

[60] WODC, Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland, 2005.
[61] Haefeli, J,, Lischer, S., Schwarz, J. (2011), Early detection systems and responsible gaming features for online gambling. International Gambling Studies.
[62] Zie ook Kamerstukken II 2011/12, 24 557, nr. 131.
[63] WODC, Gokken in kaart – Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, 2011.

krijgen. Dit doel kan niet op een minder ingrijpende wijze worden bewerkstelligd. In het ontwerp van het register is rekening gehouden met een zo beperkt mogelijke gegevensstroom. Een vergunninghouder kan alleen toetsen of een speler in CRUKS is opgenomen en krijgt hiervan een melding op basis van hit/no hit. Vergunninghouders krijgen geen directe toegang tot de gegevens in het register. Zowel de betrokken vergunninghouders als de kansspelautoriteit moeten aan strikte beveiligingseisen voldoen.

De preventie van kansspelverslaving is van groot belang voor spelers die ervoor kiezen om aan kansspelen deel te nemen. Centrale uitsluiting door inschrijving van probleemspelers in het CRUKS is een belangrijke instrument in het bredere palet aan preventiemaatregelen. Gezien dit belang en de strikte beperkingen in het ontwerp van het systeem en de wetgeving, wordt de inmenging in de persoonlijke levenssfeer van de betrokken spelers aanvaardbaar geacht.

Om een effectief en efficiënt centraal register in te richten, is het noodzakelijk dat de gegevenskwaliteit van het register voldoende is. Opname in het register en toetsing hiertegen vindt daarom plaats op basis van het Burgerservicenummer (BSN). Gebruik van het BSN kent privacyvoordelen; door het uniek identificerende karakter van het nummer worden persoonsverwisselingen beperkt en de gegevenskwaliteit wordt verhoogd. Dit verkleint de kans aanzienlijk dat een persoon ten onrechte de toegang tot kansspelen wordt geweigerd, of juist ten onrechte de toegang wordt verleend. Het gebruik van dit nummer brengt echter ook bijzondere risico's met zich mee. Om deze reden worden naast de beveiligingseisen voor persoonsgegevens, specifieke maatregelen op zowel technisch als organisatorisch vlak opgesteld om met dit nummer om te gaan. Zo is het gebruik van het BSN voor andere doeleinden dan het registreren in het register en het toetsen niet toegestaan voor de betrokken vergunninghouders en de kansspelautoriteit.

Hoge gegevenskwaliteit is essentieel voor de effectiviteit van het register. Het gebruik van het BSN is hiervoor een belangrijk middel. Op dit moment is geen ander middel beschikbaar om een voldoende hoge gegevenskwaliteit te bewerkstelligen. De bijzondere risico's van het gebruik van het BSN worden afgedekt door hieraan strikte voorwaarden te stellen. Hierom wordt de impact van het gebruik van het BSN op de persoonlijke levenssfeer aanvaardbaar geacht.

10. Europeesrechtelijk kader

Op Europees niveau bestaat geen sectorspecifieke regelgeving op het gebied van kansspelen. Wel worden de nodige deelaspecten van het aanbieden van kansspelen op afstand bestreken door diverse Europese richtlijnen op het gebied van consumentenbescherming, oneerlijke handelspraktijken, misleidende reclame, privacybescherming en witwassen,[64] maar van harmonisatie op het gebied van kansspelen is geen sprake. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie rechtvaardigen de bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard, en de aan kansspelen en weddenschappen verbonden negatieve morele en financiële gevolgen voor het individu en de samenleving, dat de nationale autoriteiten van de lidstaten beschikken over een toereikende beoordelingsmarge om volgens hun eigen waardenschaal te bepalen wat noodzakelijk is ter bescherming van de consument en de maatschappelijke orde. Lidstaten hebben een ruime discretionaire bevoegdheid om vast te stellen welk beschermingsniveau zij voor hun onderdanen willen handhaven en welke maatregelen zij daarvoor willen nemen.[65] Zij kunnen in beginsel dus hun eigen beleid voeren. Dit betekent ook dat een door een andere lidstaat verleende kansspelvergunning niet door Nederland hoeft te worden erkend.

Kansspelen worden in vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie echter aangemerkt als 'economische activiteiten'. Het aanbieden van en adverteren voor kansspelen zijn 'diensten' in de zin van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).[66] Dit betekent dat de in het VWEU vastgelegde fundamentele vrijheden, zoals de vrijheid van vestiging (artikel 49) en het vrije dienstenverkeer (artikel 56), hierbij in het geding zijn en dat de bevoegdheid van de lidstaten om een eigen kansspelbeleid niet onbeperkt is. Beperkingen op de vrijheid van vestiging en het vrije dienstenverkeer zijn op grond van het VWEU in beginsel verboden, tenzij sprake is van in het VWEU vastgelegde of uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU volgende uitzonderingen.

---

[64] Van belang voor het aanbieden van kansspelen op afstand zijn Richtlijn 97/7/EG betreffende op afstand gesloten overeenkomsten, artikel 2 van Richtlijn 97/55/EG betreffende vergelijkende reclame, Richtlijn 2005/29/EG betreffende oneerlijke handelspraktijken, Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, Richtlijn 2002/58/EG betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) en Richtlijn 2005/60/EG tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

[65] Onder meer HvJ EU 15 september 2011, zaak C-347/09 (Dickinger en Ömer) en HvJ EU 8 september 2010, gevoegde zaken C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 en C-410/07 (Stoß).

[66] O.m. HvJ EG 11 september 2o03, zaak C-6/01 (Anomar), Jur. 2003, p.1-8621.

Het Hof van Justitie heeft sinds 1972 in een bestendige lijn van arresten erkend dat lidstaten binnen zekere grenzen de bevoegdheid hebben hun eigen beschermingsniveau op het gebied van de kansspelen te bepalen. Voorwaarde voor het invoeren van een bepaald vergunningstelsel is dat de uit zo'n stelsel voortvloeiende beperkingen kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, geen discriminerende werking hebben, geschikt zijn de nagestreefde doelen te realiseren en niet disproportioneel zijn. Het Hof heeft verschillende dwingende redenen van algemeen belang geformuleerd die nationale beperkingen op het terrein van de kansspelen kunnen rechtvaardigen. Het gaat hierbij om zaken als consumentenbescherming, fraudebestrijding, het voorkomen dat burgers door kansspelen tot geldverkwisting worden aangespoord, en het vermijden van ernstige maatschappelijke problemen in het algemeen.[67] Verder heeft het Hof gepreciseerd dat beperkingen die uit een bepaald vergunningstelsel voortvloeien slechts als geschikt en proportioneel kunnen worden aangemerkt, indien deze het aanbod van kansspelen op samenhangende en stelselmatige wijze beperken. Dit betekent dat het door een lidstaat gevoerde beleid niet alleen naar de letter maar ook in de praktijk samenhangend en consistent dient te zijn. Vanaf het arrest in de zaak Gambelli[68] is deze consistentie-eis in een aantal opvolgende arresten verder gepreciseerd.[69]

Het voorgestelde vergunningenstelsel kan in het licht van de Hof-jurisprudentie worden gerechtvaardigd uit hoofde van dwingende redenen van algemeen belang, die aan het Nederlandse kansspelbeleid ten grondslag liggen. Het gaat hierbij om consumentenbescherming, fraudebestrijding, het voorkomen dat burgers door kansspelen tot geldverkwisting worden aangespoord of kansspelverslaafd raken, en het vermijden van ernstige maatschappelijke problemen in het algemeen.

Bij de ontwikkeling van de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand is aandacht besteed aan de proportionaliteit van het vergunningingstelsel, de geschiktheid om de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid te kunnen verwezenlijken en de interne consistentie. Het voorgestelde stelsel draagt er aan bij kansspelen op afstand op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken. Vergunninghouders mogen weliswaar binnen bepaalde kaders kansspelen op afstand aanbieden en daarvoor ook zekere reclame maken, maar dit is noodzakelijk om de bestaande, substantiële vraag naar die kansspelen te leiden naar een alternatief veilig aanbod waarbij de speler wordt beschermd tegen onmatige deelname, kansspelverslaving, fraude en ander vormen van kansspelgerelateerde criminaliteit. Daarbij worden strikte eisen gesteld aan de betrokken vergunninghouders. In dit verband wordt onder meer gewezen op de verplichting van de vergunninghouders om de nodige maatregelen te treffen om kansspelverslaving zo veel mogelijk te voorkomen (artikel 4a), op het verbod om kansspelen aan te bieden aan kwetsbare groepen (onder meer de artikelen 27j, 30u en 31l), op hun plicht om het speelgedrag te registeren en te analyseren op aanwijzingen voor problematisch speelgedrag en zo nodig in dat gedrag te interveniëren (artikelen 27ja, 30v en 311n), en op de inrichting van een centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h). Ook aan de reclame en wervingsactiviteiten worden op grond van artikel 4a, naast de bestaande gedrags- en reclamecode voor kansspelaanbieders, de nodige voorwaarden gesteld. De vergunninghouder moet daarnaast ook een bijdrage leveren aan de kosten van de behandeling van kansspelverslaving (artikel 33e). Het geheel aan kosten die de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand moet maken, staat in het teken van de kanalisatie van het bestaande illegale aanbod naar een veilig en gereguleerd aanbod.
Naar de mening van de regering wordt hiermee een juist evenwicht bereikt om de bestaande vraag naar kansspelen op afstand op gecontroleerde wijze te kunnen geleiden naar een verantwoord en betrouwbaar aanbod.

De Commissie heeft een Groenboek opgesteld over onlinegokken op de interne markt (COM(2011) 128 def van 24 maart 2011). Het streven van de Commissie was via het groenboek feiten te verzamelen en opvattingen van alle belanghebbenden te inventariseren over het fenomeen online gokken. De Commissie hoopte zo een volledig beeld te krijgen van de bestaande situatie om vervolgens te kunnen bepalen of de verschillende nationale regelgevingsmodellen voor kansspelen naast elkaar kunnen blijven bestaan, en of in dit verband concrete actie nodig is op EU-niveau. In de kabinetsreactie van 8 juni 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 24 557 en 22 112, nr. 126) is onder meer aangegeven at de regering wil vasthouden aan de bevoegdheid van lidstaten om een eigen kansspelbeleid te kunnen voeren, maar dat het delen van informatie en uitwisselen van *best practices* op het gebied van kansspelen een waardevolle bijdrage kan leveren aan een effectief nationaal kansspelbeleid.

In aansluiting op het groenboek en de openbare raadpleging in het kader van het groenboek, heeft de Commissie op 23 oktober 2012 de mededeling 'Een breed Europees kader voor online gokken' aan het

[67] Onder meer HvJ EU 8 september 2009, zaak C-42/07 (Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International), punt 56.
[68] HvJ EG 6 november 2003, zaak C-243/01.
[69] Onder meer in HvJ EU, 8 september 2009, zaak C-42/07 (Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International Ltd), Jur. 2009, p.17611.

Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van Regio's gezonden. Hierin stelt zij vast dat het op basis van de verzamelde informatie op dit moment niet opportuun om sectorspecifieke EU-wetgeving voor te stellen, en bevestigt zij dat de lidstaten in beginsel vrij zijn in het stellen van de beleidsdoelen inzake kansspelen en in het bepalen van het gewenste beschermingsniveau. De Commissie benadrukt echter dat de nationale regelgevingskaders wel in overeenstemming met het EU-recht moeten zijn en meent dat de lidstaten, gelet op het grensoverschrijdend karakter van dit soort diensten, tot administratieve samenwerking moeten komen en informatie over *best practices* zouden moeten uitwisselen. Zij stelt vijf prioriteitsgebieden vast waarop de problematiek met betrekking tot kansspelen op afstand verder moet worden aangepakt. Het gaat hierbij om:

- verenigbaarheid van de nationale regelgevingskaders met het EU-recht;
- versterking van de administratieve samenwerking en een efficiënte handhaving;
- bescherming van consumenten, burgers en minderjarigen en andere kwetsbare groepen;
- voorkoming van fraude en witwassen van geld, en
- waarborging van de integriteit van sport en voorkoming van wedstrijdvervalsing.

Geconcludeerd kan worden dat het voorlopig nog steeds aan de individuele lidstaten is om te bepalen of zij online kansspelen willen verbieden of reguleren en, indien dat laatste het geval is, daarbij het gewenste beschermingsniveau vast te stellen. Wel zijn lidstaten gehouden zich bij de inrichting van een vergunningstelsel te houden aan de eisen die het EU-recht stelt. Doel van de voorgestelde regulering is om de omvangrijke vraag naar kansspelen op afstand die in Nederland bestaat te leiden naar een legaal en veilig aanbod en tegelijkertijd illegaal aanbod van vergelijkbare spelen te weren. Op die manier kunnen immers de nagestreefde beleidsdoelstellingen – tegengaan kansspelverslaving, bescherming van de consument en het tegengaan van fraude en witwassen – optimaal worden bereikt. Uit de jurisprudentie van het Hof blijkt dat dergelijke beleidsdoelen aangemerkt worden als dwingende redenen van algemeen belang. Ook uit de verdere opzet van het voorgestelde vergunningstelsel blijkt dat dit in ruime mate voldoet aan de voorwaarden die het Europese recht stelt.

Dit wetsvoorstel en de daarop te baseren lagere regelgeving bevatten voorschriften van nationaal recht die het vaststellen van een regeling met betrekking tot diensten van de informatiemaatschappij vormt in de zin van artikel 1 van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998, PbEG L 204, betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, zoals gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG, PbEG L 217, van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 1998.
Deze voorschriften worden, zoals gezegd, gerechtvaardigd door de doelstellingen van het kansspelbeleid: kanalisatie van de bestaande vraag naar kansspelen op afstand van illegaal aanbod naar legaal aanbod, het voorkomen van kansspelverslaving en kansspel-gerelateerde vormen van criminaliteit als witwassen, oneerlijk spelverloop en andere vormen van fraude, en de bescherming van de consument. Bij het opstellen van deze voorschriften zijn de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit in acht genomen. De voorschriften worden zonder onderscheid toegepast op alle rechtspersonen die een vergunning hebben of daarvoor in aanmerking willen komen.
Overeenkomstig artikel 8 van richtlijn 98/34/EG is dit wetsvoorstel op *[*]* aan de Europese Commissie genotificeerd.

Europeesrechtelijke aspecten van een gedifferentieerd tarief kansspelbelasting

De voorgestelde lagere kansspelbelasting voor kansspelen op afstand ten opzichte van de landgebonden kansspelen vormt staatssteun aan houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. Deze staatssteun vereist goedkeuring van de Europese Commissie. Denemarken heeft een dergelijke goedkeuring ontvangen. Goedkeuring van de Commissie zal naar verwachting maximaal tien jaar gelden. Tegen het einde van deze periode kan een verzoek tot verlenging worden ingediend. Indien de Commissie goedkeuring onthoudt, zal ook voor legale kansspelen op afstand het tarief van 29% gelden. Dit zal, als gezegd, grote negatieve gevolgen hebben voor de gewenste kanalisatiegraad. Aangezien het Nederlandse gedifferentieerde tarief vormgegeven is conform het Deense systeem en vergelijkbare doelstellingen nastreeft met betrekking tot het kansspelbeleid, lijkt ook voor Nederland een goedkeuring van de Commissie mogelijk.

11. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De kansspelautoriteit heeft een uitvoeringsanalyse van het wetsvoorstel uitgevoerd, waaruit naar voren komt dat het voorgestelde kader en de verwachtingen (rond de kanalisatie) op hoofdlijnen uitvoerbaar en handhaafbaar lijken te zijn, mits bij de start van de uitvoering aan een aantal voorwaarden is voldaan. Zo zal de kansspelautoriteit adequaat moeten zijn toegerust en beschikken over voldoende formatie, deskundigheid en instrumenten. De uit de uitvoeringstoets naar voren gekomen bevindingen zijn meegenomen in het wetvoorstel en de toelichting daarop. De kansspelautoriteit wordt in dat licht nauw betrokken bij de vormgeving van lagere wet- en regelgeving. Ook zal de

kansspelautoriteit worden gevraagd een uitvoeringstoets uit te voeren op de voorgenomen lagere wet- en regelgeving. De kansspelautoriteit zal haar informatiepositie mede versterken aan de hand van kennisuitwisseling met buitenlandse kansspeltoezichthouders. Veel lidstaten hebben kansspelen op afstand immers gereguleerd en kunnen de kansspelautoriteit voorzien van *best practices*. Genoemde inspanningen dragen er in belangrijke mate aan bij dat de kansspelautoriteit adequaat zal zijn uitgerust om te voldoen aan haar taken op grond van dit wetsvoorstel.

De voorgestelde wijzigen van de kansspelbelasting zijn voor de Belastingdienst uitvoerbaar en handhaafbaar. De aanpassing van de wet dient doorgevoerd te worden in het heffingssysteem van de Belastingdienst. Het raakt het invorderingsproces en de invorderingssystemen niet. Dit is inpasbaar binnen het budget voor aanpassingen van nieuwe wet- en regelgeving en leiden niet tot extra uitvoeringskosten. Door de wijzigingen zal wel de samenstelling van de groep belastingplichtigen voor de kansspelbelasting wijzigen maar niet de omvang. Deze blijft grosso modo gelijk. Uitvoeringskosten door de Belastingdienst zullen worden gemaakt naar aanleiding van de voorziene massale bezwaar- en beroepsprocedures die langjarig kunnen aanhouden. Individuele pokerspelers zullen gaan procederen over hun positie onder de nieuwe wet en belastingplichtigen die onder het 29% tarief vallen zullen zich verzetten tegen het verlaagde tarief voor kansspelen op afstand. Op basis van de ervaringen van de bezwaar- en beroepsprocedures naar aanleiding van de wijzigingen in de kansspelbelasting per 2008 worden deze kosten geraamd op € 1,8 miljoen per jaar voor de jaren 2015–2021.

12. Administratieve lasten en nalevingskosten

12.1 Lasten voor bedrijven

SIRA Consulting heeft in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie onderzoek gedaan naar de administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven en burgers die voortkomen uit de verplichtingen van dit wetsvoorstel. Hierbij is SIRA uitgegaan van het concept wetsvoorstel dat op 22 mei 2013 in consultatie is gegeven. De nadien aangebrachte wijzigingen brengen geen wezenlijke veranderingen aan in de bevindingen van SIRA. Daarnaast heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) op 17 december 2013 advies uitgebracht over het wetsvoorstel kansspelen op afstand, waarin het onder andere adviseert over de berekende omvang van de regeldruk. De adviezen van Actal en SIRA zijn verwerkt in deze paragraaf.

Omdat de regulering van kansspelen op afstand een nieuwe ontwikkeling is, zijn voor de kwantificering van effecten voor bedrijven schattingen en aannames op basis van interviews met landgebonden vergunninghouders en aanbieders van kansspelen op afstand gebruikt. Waar mogelijk is alle regeldruk uitgesplitst op handelingenniveau. Bepaalde verplichtingen hangen nauw met elkaar samen, waardoor kansspelaanbieders de nalevingskosten niet los van elkaar kunnen kwantificeren. Bepaalde onderdelen, voornamelijk ten aanzien van de website en het spelsysteem, zijn daarom samengenomen. Tevens moeten veel onderwerpen nog nader worden uitgewerkt in lagere regelgeving. De onderzoekers geven aan dat bij verplichtingen uit het wetsvoorstel waarbij de lasten sterk afhangen van de nadere invulling is gekeken naar de lasten in verschillende Europese landen.

De inschatting of al dan niet geen sprake is van bedrijfseigen kosten is gemaakt op basis van interviews met kansspelaanbieders. Verschillende kansspelaanbieders hebben ervaring met het aanbieden van kansspelen op afstand in andere landen en de daarbij behorende administratieve lasten en nalevingskosten. Volgens het SIRA-rapport beschouwen zij bijvoorbeeld het aanbieden van adequate en uitgebreide informatie over de risico's van kansspelen, het aanbieden van de mogelijkheid tot zelfuitsluiting en het beschermen van spelerstegoeden als bedrijfseigen kosten. Deze kosten zijn derhalve niet meegenomen in de berekening van de regeldruk.
Bij de nadere uitwerking van het wetsvoorstel zullen de administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven en burgers opnieuw in kaart worden gebracht en waar mogelijk gereduceerd.

Categorieën bedrijven

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor kansspelaanbieders, betaaldienstverleners en internetserviceproviders. De maatregelen hebben met name effect op de regeldruk voor aanbieders van kansspelen op afstand en landgebonden kansspelaanbieders. Vrijwel alle maatregelen uit het voorstel zijn gericht op deze groep. Voor landgebonden vergunninghouders heeft het voorstel gevolgen door de verplichtingen rond het centraal register uitsluiting kansspelen. SIRA heeft aangegeven dat de verplichtingen voor betaaldienstverleners en internet service providers beperkt zijn.

Verplichtingen in vergelijking met andere Europese landen

De meeste lidstaten hebben kansspelen op afstand inmiddels gereguleerd. SIRA heeft aangegeven dat aanbieders van kansspelen op afstand de regelgeving in Denemarken als het meest bedrijfsvriendelijk

en het meest doeltreffend beschouwen, terwijl het beleid in Frankrijk als het meest belastend wordt ervaren. Het Nederlandse beleid lijkt in veel opzichten op het Deense beleid. Een belangrijk verschil tussen het Nederlandse beleid en het beleid in andere Europese landen is de relatief vergaande, actieve zorgplicht van vergunninghouders. In andere Europese landen zijn kansspelaanbieders weliswaar ook verplicht spelers vooraf de grenzen van hun speelgedrag aan te laten geven, hen over de risico's van kansspelen te informeren en hen eventueel te geleiden naar zorg, maar het initiatief voor deze hulp ligt in die landen bij de speler. Een actieve zorgplicht als in Nederland, waarbij de kansspelaanbieder risicospelers actief moet benaderen, komt in regelgeving van andere Europese landen niet voor. Het Nederlandse preventiebeleid is hierin uniek. Tegelijkertijd moet in het oog worden gehouden dat dit stevige kader om kansspelverslaving te voorkomen ook lastenverhogend werkt. Verdergaande verzwaring van de maatregelen om kansspelverslaving te voorkomen is daarom gelet op de gewenste kanalisatie niet wenselijk.

De verplichtingen ten aanzien van het spelsysteem en de keuring daarvan door geaccrediteerde keuringsinstellingen zijn in het voorgestelde Nederlandse stelsel, voor zover bekend, relatief bedrijfsvriendelijk. In Frankrijk zijn de eisen ten aanzien van het spelsysteem bijvoorbeeld tot in detail uitgewerkt en dient het systeem na elke update opnieuw te worden gekeurd. Daarentegen is in Malta alleen een eenmalige keuring vereist, tenzij er incidenten zijn die aanleiding geven voor een herhaald onderzoek.

Kwantificering administratieve lasten en nalevingskosten

In het licht van een zo hoog mogelijke kanalisatie is het belangrijk dat de lasten voor het bedrijfsleven niet onnodig hoog zijn. Kansspelaanbieders hebben aangegeven dat de lasten van het vergunningsverleningsproces beperkt kunnen worden door bijlagen in het Engels te accepteren, door digitale indiening van aanvragen mogelijk te maken en door aan te sluiten bij de indieningsvereisten in andere Europese landen. Het wetsvoorstel straalt deze ambitie uit, hetgeen als positief wordt ervaren door kansspelaanbieders.
De maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving brengen echter onvermijdelijk administratieve lasten en nalevingskosten voor het bedrijfsleven mee.

SIRA heeft op basis van interviews met het bedrijfsleven een eerste schatting gemaakt van de initiële en structurele lasten. De totale *initiële lasten* bedragen naar verwachting ca. € 30 mln. voor aanbieders van kansspelen op afstand en tussen de € 14 en € 31 mln. voor landgebonden aanbieders. Hiervan zijn tussen de € 3 en € 4 mln. initiële administratieve lasten, ongeveer de helft van deze lasten wordt veroorzaakt door de vergunningaanvraag. De overige initiële lasten van tussen de € 40 en € 57 mln. zijn nalevingskosten. Grootste investering voor aanbieders van kansspelen op afstand is naar verwachting het ontwikkelen van een spelsysteem dat voldoet aan de eisen van de Nederlandse kansspelregelgeving, met name waar het gaat om het signaleren van risicovol speelgedrag van spelers. Andere relatief grote eenmalige lasten zijn het eenmalig registreren van spelers en de vereisten die aan de indiening van een vergunningaanvraag worden gesteld.
De initiële kosten voor de landgebonden sector komen voornamelijk voort uit de fysieke aanpassingen aan speelautomatenhallen voor de identificatie en registratie van spelers, bijvoorbeeld creëren van ontvangstruimten en plaatsen van tourniquets.

De *structurele lasten* voor aanbieders van kansspelen op afstand worden geschat op € 0,5 mln. aan administratieve lasten en ca. € 7 mln. aan nalevingskosten. per jaar. De grootste structurele kostenposten zijn het onderhoud aan het spelsysteem, de maatregelen rondom het toezicht (keuring van het spelsysteem en informatieverstrekking aan de kansspelautoriteit) en het uitvoeren van de actieve zorgplicht.
Structurele administratieve lasten worden niet verwacht voor landgebonden aanbieders. De nalevingskosten voor landgebonden aanbieders worden geschat op € 59 mln. per jaar (ca. 90% door gemiddeld 3 fte extra personeel voor alle 268 speelautomatenhallen) voor het identificeren van alle bezoekers en het naleven van de actieve zorgplicht.
De daadwerkelijke lasten voor aanbieders zijn sterk afhankelijk van de wijze waarop aanbieders de wettelijke vereisten opnemen in de bestaande bedrijfsprocessen.

12.2 Lasten voor burgers

De lasten voor spelers beperkt zich tot het registreren op een website van een kansspelaanbieder, in totaal naar schatting 112.500 uur initieel en 11.250 uur structureel.

13. Marktwerking

De regering beoogt met het wetsvoorstel een attractief aanbod van kansspelen op afstand mogelijk te maken. Alle aanbieders die voor een vergunning in aanmerking willen komen, moeten aan dezelfde

strikte voorwaarden voldoen. Hiermee wordt een gelijk speelveld gecreëerd. Door de bestrijding van illegaal in Nederland aangeboden kansspelen op afstand draagt de kansspelautoriteit bij aan het voorkomen van oneerlijke concurrentie door illegale aanbieders. Er is geen sprake van onnodig hoge toetredingsdrempels op de markt voor kansspelen op afstand. Daarnaast is geen sprake van onnodig hoge overstapdrempels voor spelers tussen de verschillende vergunninghouders. Spelers kunnen op eenvoudige wijze een account aanmaken bij een andere vergunninghouder. Daarnaast moeten vergunninghouders op transparante wijze spelers informeren over het spelaanbod.

Regulering van kansspelen op afstand in andere landen heeft substitutie tussen kansspelen op afstand en de andere deelmarkten niet aangetoond. Dit wordt bevestigd door het onderzoek van APE.[70] In feite bestaat al een Nederlandse markt voor kansspelen op afstand. Honderdduizenden Nederlanders nemen namelijk momenteel al deel aan kansspelen op afstand, maar zonder de waarborgen van regulering. Het APE onderzoek laat tevens zien dat de demografische kenmerken van spelers van online en offline kansspelen verschillen. Tot slot voorspelt TNS NIPO in een onderzoek uit 2012 over de verwachte toekomstige deelname aan kansspelen voor alle deelmarkten een toename van het aantal spelers.

14. Niveau van regelgeving

De internationale praktijk van kansspelen via internet en andere telecommunicatiemiddelen op afstand is complex en aan snelle veranderingen onderhevig. Om de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid te kunnen blijven borgen, is het van belang dat de Nederlandse regulering van kansspelen op afstand voldoende flexibel is om snel en adequaat te kunnen reageren op ontwikkelingen. De ervaringen in andere lidstaten die kansspelen op afstand al hebben gereguleerd, leert dat flexibiliteit in de regelgeving noodzakelijk is.

De voorgestelde regulering van kansspelen op afstand is op hoofdlijnen in dit wetsvoorstel opgenomen. Het gaat hierbij om onder meer de definitie van kansspelen op afstand en de afbakening daarvan van de fysieke kansspelen, de aard van de vergunning en de beperkingen waaronder die kan worden verleend en de daaraan te verbinden voorschriften, de gronden waarop die vergunning kan worden geweigerd, ingetrokken en geschorst, de door de aanvrager te betalen leges en de door de vergunninghouder te betalen exploitatieheffing, de aan de vergunninghouder gestelde eisen met betrekking tot diens zetel, rechtsvorm, transparantie, continuiteit, betrouwbaarheid en deskundigheid, de eisen die aan het spelsysteem en diens bedrijfsvoering worden gesteld, de voorwaarden waaronder spelers mogen deelnemen aan kansspelen op afstand, de eisen aan de betalingstransacties tussen vergunninghouder en speler en het veiligstellen van de spelerstegoeden, de noodzakelijke aanpassingen van de kansspelheffing, de internationale samenwerking met andere kansspeltoezichthouders en de noodzakelijke toezichtbevoegdheden.

In de lagere regelgeving wordt een en ander waar nodig nader geconcretiseerd en geoperationaliseerd. In de desbetreffende delegatiebepalingen en de toelichtingen daarop is waar mogelijk al aangegeven welke invulling de regering daarbij voor ogen staat (onder meer de artikelen 31a, vierde lid, 31i, vijfde lid, 31j, vijfde lid, en 31l, vijfde lid). In het belang van de noodzakelijke kanalisatie en de reductie van administratie lasten en nalevingskosten, wordt bij de verdere ontwikkeling van de lagere regelgeving, waar mogelijk en voor zover dat verenigbaar is met de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid, aangesloten bij hetgeen in de internationale praktijk van het grensoverschrijdende online kansspelaanbod gebruikelijk is. Uiteraard worden de Europees-rechtelijke kaders daarbij in acht genomen.

Anders dan in de meeste andere titels van de Wok, is niet gekozen voor regulering (louter) door middel van aan de kansspelvergunning te verbinden voorschriften. Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de voorwaarden voor de vergunningverlening en de verplichtingen van de vergunninghouder overeenkomstig het transparantiebeginsel van te voren kenbaar zijn uit de wettelijk voorschriften en het uitvoeringsbeleid van de kansspelautoriteit. De voorschriften die de kansspelautoriteit bij de vergunningverlening aan de vergunning kan verbinden (artikel 31a, derde lid), zijn met name bedoeld om in individuele gevallen, waarin wordt voldaan aan de algemene voorwaarden voor vergunningverlening, maatwerk te leveren in het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen op afstand.

15. Totstandkoming wetsvoorstel

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn de ervaringen betrokken van andere lidstaten die kansspelen op afstand hebben gereguleerd. Daarnaast zijn adviezen ingewonnen van onder meer

[70] Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE), Substitutie tussen online en offline kansspelen, januari 2012.

Boston Consultancy Group, APE, TNS NIPO en Fox-IT.
Het wetsvoorstel is op 22 mei 2013 ter consultatie voorgelegd aan onder meer de kansspelautoriteit, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Rechtspraak, het College bescherming persoonsgegevens, het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal), Geestelijke Gezondheidszorg Nederland, Tactus verslavingszorg, de VAN-speelautomatenbrancheorganisatie, de landelijke kansspelvergunninghouders, de Vereniging van Nederlandse Banken en de Vereniging ISPConnect. Tegelijkertijd is het wetsvoorstel voor brede consultatie op internet geplaatst (www.internetconsultatie.nl).
Op [*] is het wetsvoorstel overeenkomstig artikel 8 van richtlijn 98/34/EG aan de Europese Commissie genotificeerd.

Ruim 80 organisaties hebben individueel of gezamenlijk gereageerd. Reacties zijn onder meer ontvangen van:
- (vertegenwoordigers van) aanbieders van kansspelen op afstand, waaronder de European Gaming and Betting Association, de Remote Gambling Association, de Stichting Nederlandse PokerBond en Unibet;
- (vertegenwoordigers van) de huidige vergunninghouders, waaronder Euromat, de Dutch Association of Gaming Providers, D2D4, de VAN Speelautomatenbranche, de Nederlandse Staatsloterij,de Nationale Goededoelenloterijen, Sportech Racing BV en De Lotto;
- (vertegenwoordigers van) beneficianten van goededoelenloterijen, waaronder het Goede Doelen Platform en de KNVB;
- instellingen voor verslavingszorg, waaronder het Center of Responsible Gaming, Assissa Consultancy Europe en de Stichting AGOG Nederland;
- internetserviceproviders en internetverenigingen, waaronder NLKabel en Internet Society Nederland;
- betaalinstellingen, waaronder de Nederlandse Vereniging van Banken, de Betaalvereniging Nederland en Currence, Dutch Payment Group en Electronic Money Association;
- media- en uitgeversbedrijven, waaronder Tele2, KPN en het Nederlands Uitgeversverbond, en
- overige partijen, waaronder de kansspelautoriteit, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, de Raad voor de rechtspraak en de brancheorganisatie voor de tabaks- en gemaksdetailhandel.

Een aantal van deze reacties heeft geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Vanwege het grote aantal reacties is het niet mogelijk op alle ingekomen reacties afzonderlijk in te gaan. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste hoofdlijnen uit de diverse reacties.

15.1 Verslavingspreventie

Aanbieders van kansspelen op afstand, die het belang van het voorkomen van kansspelverslaving onderschrijven en aangeven dat 98% van de spelers in de praktijk geen problemen vertonen, hebben gewezen op de goede mogelijkheden die het internet biedt om het gedrag van spelers te monitoren en daarin vervolgens te interveniëren. Zij geven ook aan de onderverdeling in recreatieve, risico- en probleemspelers niet goed met vooraf vastgestelde criteria kan worden geoperationaliseerd zonder daarbij rekening te houden met de verschillende spelen en dat verslavingspreventie in de praktijk maatwerk vergt. Deze aanbieders tonen zich ook bezorgd over de zorgplicht die zij op grond van de Wok hebben om kansspelverslaving zo veel mogelijk te voorkomen, en de onzekerheid over de invulling van de maatregelen die zij moeten treffen om eventuele claims van spelers te voorkomen. Huidige vergunninghouders in de speelautomatensector hebben bezwaren geuit tegen de aanvullende en kostenverhogende preventiemaatregelen ter realisering van het centraal register uitsluiting kansspelen zonder verlichting van de bestaande beperkingen aan het toegestane spelaanbod. Ook is aangevoerd dat deze maatregelen, waaronder een sluitend deurbeleid, disproportioneel zouden zijn. De verslavingszorg heeft meer aandacht gevraagd voor preventieve maatregelen om het aantal risicospelers te reduceren, waaronder de vroegtijdige signalering, en voor kwetsbare groepen als bijvoorbeeld jongvolwassenen, senioren en licht verstandelijk gehandicapten. Ook is aandacht gevraagd voor de doorverwijzing naar laagdrempelige hulp en begeleiding na afloop van de tijdelijke uitsluiting. Daarbij is aangetekend dat onvrijwillige uitsluiting zou moeten worden geminimaliseerd, omdat vrijwillige uitsluiting het meest effectief is om tot gedragsverandering te komen. Daarnaast wordt gepleit voor een verslavingsfonds geïnitieerd vanuit de sector.

De regering erkent dat het voorkomen van kansspelverslaving één van de belangrijkste doelstellingen van het kansspelbeleid is. Hoewel deelname aan kansspelen op afstand laagdrempelig lijkt, biedt het internet bij uitstek goede mogelijkheden om bijvoorbeeld deelname voor minderjarigen te voorkomen, risicovol speelgedrag bij spelers vroegtijdig te signaleren en waar nodig op passende wijze te interveniëren. De toelichting is naar aanleiding van deze reacties uitgebreid. Duidelijker onderscheid is gemaakt tussen risico- en probleemspelers. Nader uiteengezet is dat het preventiebeleid primair tot doel heeft preventieve maatregelen beschikbaar te stellen die gericht zijn op het vroegtijdig onderkennen van en het interveniëren in risicovol speelgedrag, en hoe het centraal register als sluitstuk op het

preventiebeleid is ingebed in het stelsel van preventie en curatieve zorg. Voorts wordt in het preventiebeleid specifiek aandacht besteed aan jongvolwassenen. Bij de nadere uitwerking van het preventiebeleid zal in de lagere regelgeving aandacht worden besteed aan de mogelijkheid van maatwerk.

Ook de zorgplicht van de vergunninghouder is nader geconcretiseerd. Deze houdt in dat de vergunninghouder de speler voldoende informeert over de (risico's van) kansspelen zodat de speler een weloverwogen keuze kan maken om deel te nemen aan kansspelen, dat hij de nodige voorzieningen moet treffen om de speler zo veel mogelijk inzicht te geven in het eigen speelgedrag en maatregelen moet nemen om de speler, indien diens speelgedrag daartoe aanleiding geeft, te helpen in matiging van zijn speelgedrag.

Alleen in die gevallen waarin de vergunninghouder vermoedt dat de speler op onverantwoorde wijze deelneemt aan kansspelen en hij een redelijk vermoeden heeft dat de speler met zijn speelgedrag zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, moet hij de kansspelautoriteit informeren met het oog op mogelijke onvrijwillige inschrijving in het centraal register. De onvrijwillige uitsluiting in het centraal register is hiermee een uiterste maatregel, die in het belang van de zorgvuldige en uniforme uitvoering door de kansspelautoriteit wordt uitgevoerd.

Ten aanzien van het verslavingsfonds is de regering van mening dat zij door een verplichte bijdrage voor het verslavingsfonds op passende wijze uitvoering geeft aan de motie Van Gent c.s.[71] Het voorkomen van kansspelverslaving is een belangrijke doelstelling en daar past een bijdrage vanuit de sector bij. Het fonds levert een concrete bijdrage aan de (verbetering van) preventie en aanpak van kansspelverslaving. Bij de vaststelling van de hoogte van de bijdrage zal daarnaast wel rekening worden gehouden met de totale kostendruk die mede bepalend is voor de toeleiding van spelers naar het veilige en gereguleerde kansspelaanbod.

15.2 Gelijk speelveld

De huidige vergunninghouders menen dat zij, wat betreft hun marktaandeel in de te openen markt voor kansspelen op afstand, ten opzichte van de huidige aanbieders van kansspelen op afstand op achterstand staan omdat zij niet in strijd met de Wok kansspelen op afstand hebben georganiseerd, en daardoor nog geen online spelers aan zich hebben kunnen binden. Aanbieders van kansspelen op afstand menen daarentegen dat zij ten opzichte van de huidige vergunninghouders op achterstand staan, aangezien die veelal door hun monopolie- of anderszins bevoorrechte positie zijn beschermd en met hun marketingactiviteiten hun naam hebben kunnen vestigen.
Ook derden als mediabedrijven, uitgevers en online kansspelaanbieders die nu niet in Nederland actief zijn, zouden als potentiële nieuwe toetreders ten opzichte van de huidige vergunninghouders en de huidige aanbieders van kansspelen op afstand op achterstand staan en wensen een concurrentievoordeel bij de opening van de markt.

Een gelijk speelveld houdt echter in dat de toetredingsregels gelijk zijn voor alle partijen die willen toetreden tot de te openen markt voor kansspelen op afstand. Een gelijk speelveld houdt niet in dat alle partijen dezelfde uitgangspositie of winstverwachtingen hebben of hetzelfde marktaandeel zullen verkrijgen. Bepaalde partijen hebben per definitie een bepaald voordeel ten opzichte van andere partijen. Slechts indien de bestaande voorsprong of achterstand zodanig groot is dat die de ontwikkeling van concurrentie in de weg staat, kan dit een reden zijn om te overwegen maatregelen te treffen. Daarbij kan gedacht worden aan het ontstaan van overwinsten, hoge prijzen of slechte kwaliteit. De regering meent dat hiervan geen sprake is. Huidige spelers in Nederland zullen zich eenvoudig als speler kunnen inschrijven bij een van de toekomstige vergunninghouders. Er zijn geen onnodig hoge overstapdrempels. Kansspelaanbieders die aan de voorwaarden voldoen, kunnen toetreden tot de gereguleerde markt voor kansspelen op afstand. Er worden voor hen geen onnodig hoge toetredingsdrempels opgeworpen.
Het toekennen van voordelen aan bepaalde partijen, zoals aan de huidige vergunninghouders of de nieuwe toetreders, is derhalve niet nodig en zou ook aanzienlijke risico's met zich meebrengen op het gebied van concurrentieverstoring, het gelijkheidsbeginsel en het vrije dienstenverkeer.

Wel meent de regering dat de huidige, door de kansspelautoriteit gehanteerde 'prioriteringscriteria' bij de handhaving van het huidige verbod op het aanbieden in Nederland van kansspelen op afstand, moeten worden aangescherpt. De kansspelautoriteit zal daarbij, zoals aangekondigd (Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 25), duidelijk richting de huidige aanbieders communiceren dat zij, indien zij voorafgaand aan de opening van de markt persisteren in het aanbieden van kansspelen gericht op Nederland, na opening van de markt niet in aanmerking komen voor een Nederlandse vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand.

[71] Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 12.

De voorwaarden om voor een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand in aanmerking te komen, waaronder ook begrepen het uitvoeringsbeleid van de kansspelautoriteit, worden uiteraard tijdig en voorafgaand aan de opening van de markt bekend gemaakt, zodat alle (potentiële) kansspelaanbieders voldoende gelegenheid hebben om zich voor te bereiden. De uitwerking van die voorwaarden in de lagere regelgeving wordt in samenwerking met de sector voorbereid.

15.3 Algehele herziening van de Wok

Huidige vergunninghouders hebben met het oog op mogelijke verruiming van het door hen georganiseerde kansspelaanbod een algehele herziening van de Wok, in plaats van een gefaseerde herziening, bepleit. De regering heeft er echter voor gekozen, uit oogpunt van de bescherming van de speler die dringend geregeld moet worden, eerst kansspelen op afstand te reguleren en in een later stadium de algehele herziening van de Wok ter hand te nemen. Op de dringendheid om snel tot regulering over te gaan, is reeds in paragraaf 2 ingegaan. Wel is de regering voornemens op korte termijn een standpunt in te nemen over de toekomstige inrichting van het loterijstelsel en de casinomarkt. Ook wordt overleg gevoerd met de speelautomatensector over mogelijk verbeteringen in de regulering van speelautomaten om deze meer techniek-onafhankelijk te maken.

15.4 Kanalisatie en lastendruk

Aanbieders van kansspelen op afstand menen dat de feitelijke lastendruk door verschillende heffingen, de vergunningvoorwaarden en de fiscale regeling van bonussen ongeveer 27% van het bruto spelresultaat zal bedragen, waardoor een kanalisatiegraad van slechts 67% kan worden bereikt. Zij bepleiten een hogere ambitie van 90% kanalisatie en een navenant lager kansspelbelastingtarief. Ook huidige vergunninghouders menen dat de kanalisatiedoelstelling van 75% onvoldoende ambitieus is.

Naar aanleiding van recent marktonderzoek van H2GC[72] is de kanalisatieambitie bijgesteld naar 80%. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de verwachte kanalisatie een stijgende lijn vertoont vanaf de inwerkingtreding van de voorgestelde regulering. H2GC geeft aan dat de verwachte kanalisatie op de Nederlandse kansspelmarkt bij een kansspeltarief van 20% in 2018 boven de 80% uitkomt.Het voorgestelde Nederlandse stelsel komt wat betreft vereisten en daaruit voortvloeiende lastendruk in belangrijke mate overeen met het Deense stelsel, waarbij de Nederlandse invulling van de actieve zorgplicht en de bijdrage aan het verslavingsfonds wel tot een beperkt hogere lastendruk zullen leiden. Recente cijfers in Denemarken tonen aan dat daar inmiddels een kanalisatiegraad van 90% is bereikt.[73] Mede op basis van de ervaringen met regulering in Denemarken wordt verwacht dat de kanalisatie op de Nederlandse markt na inwerkingtreding van dit voorstel verder zal stijgen.
De regering is daarom van mening dat 80% kanalisatie, gegeven het kansspelbelastingtarief van 20% en de kosten die gepaard gaan met het beheersbaar, verantwoord en controleerbaar aanbieden van kansspelen op afstand, een realistische inschatting is van hetgeen mogelijk is.

Overigens is de kanalisatieambitie uitgedrukt in een percentage van het gereguleerde bruto spelresultaat (euro's). Verwacht wordt dat het kanalisatiepercentage, uitgedrukt in aantallen personen die naar de vergunde markt worden geleid, hoger zal zijn. Als gevolg van bijvoorbeeld marketing verkiezen incidentele spelers eerder de vergunde dan een illegale markt. De regering vindt het belangrijk dat de kanalisatie gemonitord wordt.

15.5 Tariefdifferentiatie kansspelbelasting

Aanbieders van landgebonden kansspelen hebben hun zorgen geuit over de tariefdifferentiatie waarbij voor kansspelen op afstand een KSB-tarief van 20% zal gaan gelden en voor landgebonden kansspelen een KSB-tarief van 29% van toepassing blijft. Deze aanbieders geven aan dat de tariefdifferentiatie kan leiden tot concurrentieverstoring en tot afbakeningsproblemen. Daarnaast kan een gedifferentieerd tarief een ontoelaatbare staatssteun vormen. De aanbieders van landgebonden kansspelen pleiten daarom voor een uniform tarief.

De regering heeft bij de beleidsvoorbereidingen op het wetgevingstraject reeds kennis genomen van deze zorgen van de landgebonden branche en heeft deze zorgen bij de beleidsafwegingen betrokken. De regering onderkent dat er voordelen verbonden zijn aan een uniform tarief. De primaire doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel is kansspelen via internet naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod te leiden met waarborgen voor de speler tegen kansspelverslaving en

---

[72] H2Gambling Capital, 'The impact of Various Gross Gaming Revenue Taxation and Levy Rates on Gambling in the Netherlands', 21 november 2013.
[73] https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/The%20Danish%20Gambling%20Authority%27s%20annual%20report%202012.pdf

criminaliteit. Om dit doel te bereiken en een hoge mate van kanalisatie te bevorderen, ziet de regering zich genoodzaakt de totale kostendruk op legale kansspelen op afstand zo laag mogelijk te houden. Daarom heeft de regering niet gekozen voor een uniform tarief van 29%. Ook heeft de regering niet gekozen voor een uniform tarief van 20%. Dat zou namelijk leiden tot een budgettaire derving van € 145 miljoen per jaar. Het nadeel van de budgettaire derving weegt in de ogen van het regering niet op tegen de voordelen van een uniform tarief. Bij die afweging heeft de regering, zoals gezegd, oog gehad voor de zorgen van de landgebonden branche.

De eerste zorg die de landgebonden branche benoemt is de concurrentieverstoring als gevolg van de tariefdifferentiatie. De concurrentieverstoring zal naar de inschatting van de regering verwaarloosbaar zijn. Aanbieders van kansspelen op afstand hebben aangegeven hun uitbetalingsratio veelal niet af te laten hangen van de hoogte van de kansspelbelasting. Internationale aanbieders van kansspelen op afstand kennen dan ook vaak een uitbetalingsratio dat in ieder land hetzelfde is, ondanks de verschillen in de tarieven voor de kansspelbelasting tussen die landen. Bij aanbieders van kansspelen op afstand is de uitbetalingsratio veelal hoger dan 95% en daarmee over het algemeen veel hoger dan bij landgebonden aanbieders. Indien aanbieders van kansspelen op afstand een hogere kansspelbelasting van 29% in plaats van 20% in hun uitbetalingsratio zouden verwerken, zou dit de uitbetalingsratio verlagen met circa 0,5%-punt. Dit verschil is in de ogen van de regering ten opzichte van het bestaande verschil in terugbetalingsratio's tussen landgebonden kansspelen en kansspelen op afstand zodanig klein dat het een gedifferentieerd tarief niet in de weg zou moeten staan.

De tweede zorg die de landgebonden branche benoemt is dat het lastig kan zijn om af te bakenen of een kansspel een landgebonden kansspel is of een kansspel op afstand en dus of het tarief van 29% of het tarief van 20% van toepassing is. Deze afbakening is in dit wetsvoorstel gemaakt en toegelicht. De regering vertrouwt erop dat hiermee de afbakening tussen landgebonden kansspelen en kansspelen op afstand duidelijk is en niet tot veel problemen zal leiden Mochten er toch onduidelijkheden ontstaan, dan staan de mogelijkheden open om de afbakening nader in te vullen of te verduidelijken in lagere regelgeving, beleidsbesluiten en vraag- en antwoord pagina's op de website van de Belastingdienst. Ook kan de belastingplichtige bij twijfel uiteraard contact opnemen met de Belastingdienst. De regering verwacht dat daarmee eventuele afbakeningsproblemen voldoende ondervangen zijn.

Het derde punt van zorg van de landgebonden branche is dat de tariefdifferentiatie wellicht ontoelaatbare staatssteun vormt. Zoals al eerder toegelicht in deze memorie van toelichting zal de tariefdifferentiatie pas in werking treden zodra Nederland goedkeuring voor tariefdifferentiatie van de Europese Commissie ontvangen heeft.

Bedacht moet worden dat Nederland niet het eerste Europese land is met een tariefdifferentiatie. Uit onderzoek van H2 Gambling Capital naar de kansspelbelasting in acht lidstaten van de EU waarin kansspelen op afstand gereguleerd zijn, blijkt dat al deze lidstaten een ander kansspelbelastingtarief en veelal ook een andere belastinggrondslag kennen voor kansspelen op afstand dan voor landgebonden kansspelen.[74] De regering gaat er dan ook van uit dat de tariefdifferentiatie ook in Nederland werkbaar en houdbaar is.

15.6 Locatie van de elektronische middelen

Naar aanleiding van reacties van aanbieders van kansspelen op afstand is de noodzaak heroverwogen van de eis dat de elektronische middelen in Nederland moeten zijn geplaatst, tenzij de kansspelautoriteit een Memorandum of Understanding heeft gesloten met de kansspeltoezichthouder in het land waar die middelen zijn geplaatst. Bepaald is dat het spelsysteem in een EU- of EER-lidstaat moet zijn geplaatst. De kansspelautoriteit heeft vanuit Nederland elektronische toegang tot de elektronische middelen, en kan controleren dat de gegevens in de controledatabank – die met het oog op eventuele verzegeling of inbeslagneming wel in Nederland moet zijn geplaatst – met de waarheid overeenkomen. De elektronische middelen, met inbegrip van die controledatabank, moeten bovendien zijn gekeurd door een geaccrediteerde keuringsinstelling. De kansspelautoriteit heeft na raadpleging van toezichthouders in andere landen aangegeven dat de mogelijkheden voor effectief toezicht hiermee voldoende zijn gewaarborgd. Kostbare verplaatsing van de servers naar Nederland is derhalve niet nodig.
Voor aanbieders van kansspelen op afstand met een spelsysteem in landen buiten de EU/ EER wordt een ontheffingsmogelijkheid door de kansspelautoriteit gecreëerd, waarbij zij uiteraard ook toegang op afstand moeten garanderen in combinatie met certificering en een controledatabank in Nederland.

[74] H2 Gambling Capital – Benchmark of gambling taxation and license fees in eight European member states (zie bijlage).

15.7 Blokkeren van internetverkeer

Onder meer internetserviceproviders (ISP's) en mediabedrijven hebben de nodige kanttekeningen gezet bij de voorgestelde regeling van de bindende aanwijzing tot het blokkeren van websites en internetverkeer, aangezien deze te ruim zou zijn geformuleerd en op gespannen voet zou staan met de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van ondernemerschap en de vrije toegang tot internet (netneutraliteit). Ook zijn kanttekeningen geplaatst bij de noodzaak en de effectiviteit van dergelijke blokkades en bij het ontbreken van een voorafgaande toets door een rechter-commissaris, zoals voorgesteld in het voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de verbetering en versterking van de opsporing en vervolging van computercriminaliteit (computercriminaliteit III).

Naar aanleiding van de reacties is de voorgestelde regeling aangepast en de toelichting uitgebreid. In het aangepaste voorstel is een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris noodzakelijk, voordat de kansspelautoriteit een bindende aanwijzing tot ontoegankelijkmaking van gegevens kan geven. In de toelichting is uitgebreid ingegaan op de noodzaak, de proportionaliteit en de effectiviteit van de maatregel. Zo is bijvoorbeeld duidelijker aangegeven dat niet verwacht wordt, en tevens onwenselijk is, dat ISP's zelf het internetverkeer gaan monitoren. Ook is duidelijker onderscheid gemaakt tussen de hostingprovider en internetserviceprovider en is aangegeven dat de bindende aanwijzing pas zal worden ingezet indien andere instrumenten geen soelaas bieden. Kortheidshalve wordt hierbij verwezen naar de toelichting op artikel 34n.

15.8 Betaalinstrumenten

Naar aanleiding van de reacties van banken en betaaldienstverleners is besloten dat het gebruik van verschillende betaalinstrumenten kan worden toegestaan, mits de daarmee geïnitieerde betalingen aantoonbaar zijn te herleiden tot de identiteit van de speler. Anonieme betaalinstrumenten worden niet toegestaan. Wanneer het traceren van de transactie tot de (tegenrekening van de) speler niet mogelijk is, wordt het desbetreffende betaalinstrument niet toegestaan. Als gevolg hiervan is het gebruik van bijvoorbeeld anonieme betaalinstrumenten niet mogelijk.

15.9 Gebruik .nl extensie niet verplicht

Naar aanleiding van kritische reacties van onder meer internetorganisaties is het vereiste gebruik van een .nl extensie heroverwogen. Vergunninghouders mogen hun op de Nederlandse markt gerichte aanbod bijvoorbeeld via een website met een zogenaamde .com extensie aanbieden. Van vergunninghouders wordt in het kader van hun informatieverplichtingen richting de speler wel vereist dat zij op hun website prominent aangeven dat ze over een vergunning beschikken en onder toezicht van de kansspelautoriteit staan. Op de website moet een link naar de website van de kansspelautoriteit worden geplaatst. Daarnaast zal de kansspelautoriteit op haar site een lijst van vergunninghouders plaatsen. Ook Denemarken staat het gebruik van .com toe en dit levert daar geen problemen op.

15.10 Matchfixing

Veel aanbieders van kansspelen op afstand hebben aandacht gevraagd voor matchfixing. Aangegeven is dat corruptie in de sport, met inbegrip van matchfixing, bestreden moet worden door een nauwe samenwerking tussen de sport, de overheid en de kansspelaanbieders structureel te incorporeren in het vergunningsbeleid, en in te zetten op een preventieve aanpak gebaseerd op voorlichting en begeleiding van atleten zodat deze minder gevoelig zijn voor beïnvloeding en manipulatie. Daarnaast is gepleit om wedstrijdvervalsing niet aan te pakken door beperking van de aantallen en soorten weddenschappen, aangezien dat de Nederlandse speler in de richting van het illegale aanbod zou drijven.

Naar aanleiding van deze reacties en de aanbevelingen uit het in september 2013 aan de Tweede Kamer aangeboden rapport 'Matchfixing in Nederland, de aard en reikwijdte van het probleem, de risico's en de aanpak'[75] is besloten dat vergunninghouders die sportweddenschappen organiseren moeten deelnemen aan een detectiesysteem, zoals bijvoorbeeld de ESSA en ELMS, en transacties moeten registreren en analyseren om verdachte patronen die kunnen duiden op matchfixing te kunnen onderkennen. Weddenschappen op jeugdwedstrijden worden niet toegestaan, evenmin als bepaalde vormen van sportweddenschappen die een te groot risico op een oneerlijk spelverloop door matchfixing meebrengen. Welke vormen van sportweddenschappen mogen worden aangeboden en welke varianten niet, zal in lagere regelgeving worden uitgewerkt.

[75] Bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33 296, nr. 9.

15.11 Kleine en promotionele kansspelen op afstand

Mediabedrijven hebben aangegeven een verlicht regime voor kleine kansspelen op afstand te wensen om de televisiekijker en lezer interactief te kunnen betrekken bij een televisieprogramma respectievelijk een tijdschrift. Omdat de omvang van de spelletjes, zowel wat betreft de inzet als de duur ervan, beperkt zou zijn, zouden zij minder risico's meebrengen waardoor deze partijen niet aan alle 'zware' voorwaarden zouden hoeven te voldoen. Ook is aandacht gevraagd voor de verhouding met de Gedragscode promotionele kansspelen.

De regulering van kansspelen op afstand heeft tot doel de vraag naar kansspelen op afstand te kanaliseren naar een veilig en betrouwbaar aanbod. Doel is niet om nieuwe, aanvullende vraag te laten ontstaan. Daarom wordt op dit moment geen reden gezien tot inrichting van een dergelijk, 'lichter' regime. In dit licht wordt mede verwezen naar de motie Segers c.s. waarin de regering wordt verzocht te blijven voorkomen dat een open tv-zender gokprogramma's kan uitzenden. Het wetsvoorstel richt zich in eerste instantie op kansspelen via internet omdat reeds honderdduizenden Nederlanders hieraan deelnemen. Gelet op de doelstellingen van het kansspelbeleid, onder andere om kansspelverslaving te voorkomen, zal in lagere regelgeving nader worden bepaald welke telecommunicatiemiddelen wel of niet onder een vergunning kunnen worden aangeboden. Dit zal worden uitgewerkt in relatie tot de risico's die daarmee samenhangen voor de speler.

Bij de inwerkingtreding van de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand zal de Gedragscode promotionele kansspelen worden aangepast om eventuele onduidelijkheden in relatie tot kansspelen op afstand te voorkomen.

15.12 Prijzenvrijstelling kansspelbelasting

Aanbieders van loterijen en de (vertegenwoordigers van) beneficianten van goededoelenloterijen hebben bezwaren geuit tegen de in de consultatieversie van het wetsvoorstel voorgestelde verlaging van de prijzenvrijstelling die geldt voor de kansspelen waarbij de prijs de belastinggrondslag vormt. De budgettaire opbrengst van deze verlaging van de prijzenvrijstelling was aanvankelijk bedoeld ter financiering van het tarief van 20% voor de kansspelen op afstand. De regering heeft onder meer naar aanleiding van de bezwaren van de sector de verlaging van de prijzenvrijstelling heroverwogen. De regering onderkent het belang van de goede doelen sector en waardeert de maatschappelijke bijdrage die de goede doelenorganisaties leveren. De regering wil voorkomen dat deze sector financieel getroffen wordt door het legaliseren van online kansspelen. Mede daarom is besloten dat de huidige prijzenvrijstelling van € 454 gehandhaafd blijft.

15.13 Inkomsten voor goede doelen en sport

De huidige vergunninghouders, met name de loterijen, vrezen een substitutie effect van de regulering van kansspelen op afstand. Ook de goede doelen geven aan te vrezen dat hun inkomsten zullen afnemen.
Aanbieders van kansspelen op afstand geven daarentegen aan dat een aantal onafhankelijke studies heeft aangetoond dat de financiering van de sport, in het bijzonder de amateursport, niet in gevaar wordt gebracht door de regulering van kansspelen op afstand. Zij geven aan dat onderzoek van de Europese Commissie heeft uitgewezen dat de bekostiging van de breedtesport voor maximaal 1% via kansspelen plaatsvindt en zien kansen voor nieuwe en grotere financieringsmogelijkheden voor sport.

De regering is van mening dat de continuïteit van de afdracht van inkomsten uit loterijen aan goede doelen en aan de sport belangrijk is voor de samenleving. Zoals ook is aangegeven in de beleidsvisie kansspelen van 11 maart 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 124), zal bij de verlening van de loterijvergunningen volgens nieuwe systematiek nadrukkelijk rekening worden gehouden met de financiële belangen van beneficianten.
De regering meent echter dat de afdracht aan goede doelen en de sport door de regulering van kansspelen op afstand niet in gevaar komt, maar zelfs kan toenemen. Ook de huidige vergunninghouders, zoals de goede doelenloterijen, wordt immers ruimte geboden een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand te verkrijgen en daarmee een online productaanbod te ontwikkelen dat complementair is aan hun offline spelaanbod. Daarmee kunnen de goede doelenloterijen zich ook online profileren, hetgeen ten gunste kan komen aan de afdracht aan de goede doelen. Het staat partijen namelijk vrij zich te profileren met afdrachten aan het goede doel.

Daarnaast wijzen onderzoeken, zoals het onderzoek van APE (2011),[76] uit dat substitutie niet kan worden aangetoond. In feite bestaat al sinds jaren een Nederlandse markt voor kansspelen op afstand.

[76] Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE), Substitutie tussen online en offline kansspelen, januari 2012.

Honderdduizenden Nederlanders nemen namelijk momenteel al deel aan niet-gereguleerde kansspelen op afstand. Spelers die deelnemen aan loterijen zijn veelal een ander type speler dan spelers die deelnemen aan kansspelen op afstand. Het APE onderzoek bevestigt het bestaan van verschillen in demografische kenmerken tussen online en offline spelers. Verder heeft de regulering van kansspelen op afstand in andere landen uitgewezen dat dit niet ten koste is gegaan van de loterijen, maar juist kansen heeft geboden. Tot slot voorspelt in 2102 door TNS NIPO verricht onderzoek naar de verwachte toekomstige deelname aan kansspelen voor alle deelmarkten een toename van het aantal spelers, dus ook voor loterijen.

In de voorgestelde regulering wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen loterijproducten en producten die aanbieders van kansspelen op afstand straks mogen aanbieden. Dit wordt in lagere regelgeving nader uitgewerkt. Op afstand mogen casinospelen en sportweddenschappen worden aangeboden. Bingo-vormen worden hierbij aangemerkt als loterijproducten.

15.14 Spelaanbod

Aanbieders van kansspelen op afstand en mediabedrijven hebben aangegeven dat het aanbod van kansspelen op afstand niet zou moeten worden beperkt en dat ook event-betting en loterijen op afstand zouden moeten kunnen worden georganiseerd. Doel van de regulering van kansspelen op afstand is echter de daadwerkelijke vraag naar kansspelen op afstand te kanaliseren en niet om nieuwe, aanvullende vraag te laten ontstaan. Niet-sportgerelateerde event-betting en loterijen op afstand worden niet toegestaan, omdat hier momenteel geen kennelijke en substantiële vraag naar is die gekanaliseerd moet worden.

15.15 Privacy

Het CBP heeft aangegeven dat de proportionaliteit en subsidiariteit van de beperking van de levenssfeer van de burger door CRUKS en het spelersprofiel in het kader van artikel 8 EVRM nog onvoldoende gemotiveerd in de memorie van toelichting waren opgenomen. Het CBP heeft de regering verzocht om over lagere regelgeving te mogen adviseren conform artikel 51 lid 2 Wbp.

De regering komt graag aan de wens van het CBP tegemoet en zal de lagere regelgeving aan het CBP ter advisering voorleggen wanneer deze gereed is. De proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregelen omtrent CRUKS en het spelersprofiel zijn nader gemotiveerd in paragraaf betreffende de privacy impact assessment.

Het CBP heeft daarnaast geconstateerd dat nog geen wettelijke grondslag voor het verwerken van BSN bij inschrijving van de speler was opgenomen in het concept wetsvoorstel. Tevens wijst het CBP de regering op de aandacht die in lagere regelgeving moet bestaan ten aanzien van de verplichtingen die het bezit van een kopie van een identiteitsbewijs vereisen van vergunninghouders. Het CBP heeft de regering gevraagd in hoeverre de kansspelautoriteit in het voorkomende geval van onvrijwillige uitsluiting de kansspelautoriteit uit andere informatiebronnen kan putten dan de informatie die de kansspelautoriteit krijgt van de vergunninghouder dan wel de derde die een speler voor onvrijwillige uitsluiting voor stelt.

De kansspelautoriteit dient bij een onvrijwillige uitsluiting een zorgvuldige beoordeling te maken van de aard en de effecten van het speelgedrag, en verzamelt zelf niet meer informatie over de speler via andere bronnen. Dit is verduidelijkt onder de paragraaf over CRUKS. De regering heeft een wettelijke grondslag opgenomen voor het verwerken van BSN bij inschrijving van de speler en zal de benodigde aandacht in lagere regelgeving geven aan het verwerken van het kopie van het legitimatiebewijs.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A (artikel 1, eerste, derde en vierde lid)

Eerste lid

Het bevorderen van kansspelen die zonder vergunning worden georganiseerd, is verboden. De aanvulling van het eerste lid, onder b, strekt ertoe meer duidelijkheid te geven over de betekenis van het ‘bevorderen’ van illegale kansspelen. Naar algemeen taalgebruik wordt onder ‘bevorderen’ verstaan het ontplooien van activiteiten die het organiseren van illegale kansspelen helpen, ondersteunen, vergemakkelijken of beter laten verlopen, daartoe bijdragen of daartoe voorzieningen aanbieden of beschikbaar stellen. Duidelijk is dat in ieder geval wervings- en reclamediensten ten behoeve van (illegale) kansspelen onder dit begrip vallen. In de context van kansspelen op afstand kan

in dit verband worden gedacht aan zogeheten affiliate programma's waarmee personen inkomsten genereren door op hun website een link naar een bepaalde aanbieder van kansspelen op afstand toe te voegen en waarbij als tegenprestatie veelal een bedrag wordt betaald voor spelers die zich via die link bij die kansspelaanbieder inschrijven.

In de praktijk bestaat onzekerheid over de vraag of ook het aanbieden van betaaldiensten en telecommunicatiediensten, die per definitie van essentieel belang zijn voor het kunnen organiseren van illegale kansspelen op afstand, het bevorderen van dergelijke kansspelen inhoudt. Naar de mening van de regering is dit wel het geval.
Voor de effectieve bestrijding van illegaal kansspelaanbod in Nederland is het noodzakelijk dat er geen misverstand over kan bestaan dat ook deze vormen van dienstverlening op grond van artikel 1, eerste lid, onder b, niet zijn toegestaan. De aanvulling van onderdeel b strekt daartoe. Hierdoor kan worden opgetreden tegen bedoelde dienstverleners die middelen verschaffen zonder welke illegale kansspelen niet kunnen worden georganiseerd. Aangezien van betaaldienst- en telecomdienstverleners niet kan worden gevergd dat zij alle financiële transacties en content zelf monitoren, voorziet het voorgestelde artikel 34n in een bijzondere regeling die ertoe strekt dat de kansspelautoriteit deze dienstverleners, na constatering dat zij een onmisbare schakel in het illegale kansspelaanbod vormen, een bindende aanwijzing kan geven die dienstverlening te beëindigen.

Derde lid

Het voorgestelde derde lid voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen met betrekking tot hetgeen wordt verstaan onder een kansspel. In de praktijk worden voortdurend nieuwe spelen ontwikkeld waarbij de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen op de uitkomst daarvan. In de praktijk komt ook van tijd tot tijd de vraag aan de orde of een bepaald spel een gelegenheid in de zin van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok is. Op grond van het voorgestelde derde lid kunnen bij ministeriële regeling onduidelijkheden zo veel mogelijk worden vermeden. Voorwaarde is uiteraard dat deze regels en de daarbij eventueel als kansspel aan te merken spelen blijven binnen de grenzen die artikel 1, eerste lid, onder a, Wok stelt. Het bestaande verbod om zonder vergunning kansspelen aan te bieden blijft uiteraard onverminderd bestaan. Het voorgestelde derde lid strekt er slechts toe om in een voorkomend geval duidelijkheid te kunnen verschaffen over de vraag of een bepaald (type) spel al dan niet een kansspel is. Onduidelijkheid over de vraag of een bepaald spel al dan niet een kansspel is, is niet beperkt tot nieuwe (kans)spelen. Zo wordt met enige regelmaat in rechte betwist of poker een kansspel is. Naar de mening van de regering valt poker onder het verbod van artikel 1 Wok. Verwezen wordt naar de toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 1a.

Het eerste lid, onderdeel a, Wok behoeft naar de mening van de regering geen nadere verduidelijking op de vraag wanneer in Nederland op afstand ('online') gelegenheid wordt gegeven tot deelneming aan kansspelen. Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad (bijvoorbeeld HR 13 juni 2008, LJN BC8970) volgt al dat van het 'gelegenheid geven' tot deelneming aan kansspelen op afstand in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, sprake is wanneer via internet door middel van een mede op Nederland gerichte website de toegang tot kansspelen wordt geboden aan potentiële deelnemers in Nederland en dezen via hun computer (of apparatuur als laptop, tablet of smartphone) rechtstreeks aan het spel kunnen deelnemen, dat wil zeggen zonder dat andere handelingen zijn vereist dan die op de computer kunnen worden verricht. Voldoende is dat de website waarop de gelegenheid tot deelneming wordt geboden niet onmogelijk is gemaakt met software die de aanbieder van kansspelen op afstand in staat stelt deelneming aan die kansspelen vanuit bepaalde landen onmogelijk te maken (de zogeheten geolocatie-technieken) en de website blijkens de inrichting mede is gericht op potentiële deelnemers in Nederland. Dit laatste is reeds het geval indien bijvoorbeeld Nederland is vermeld in een op die website voorkomende lijst van landen van waaruit aan de aangeboden kansspelen kan worden deelgenomen. Niet van belang is vanuit welk land de kansspelen worden georganiseerd, waar de kansspelovereenkomst tot stand komt en welk recht op die overeenkomst van toepassing is. Van 'gelegenheid geven' in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, is bijvoorbeeld sprake indien Nederland voorkomt in de landenlijst op de betrokken website, een Nederlandse ingezetene die website kan bezoeken voor het deelnemen aan kansspelen op afstand vanaf zijn computer in Nederland en dus in Nederland kan meespelen, waarbij de deelnemer het deelnameformulier ontvangt op zijn eigen computer(scherm) in Nederland, dit vanuit zijn computer in Nederland verzendt naar (de server van) de aanbieder, met zijn Nederlandse creditcard in euro's kan betalen en ten slotte gewonnen bedragen op zijn Nederlandse betaalrekening kan ontvangen.
Ook de jurisprudentie van het Hof van Justitie biedt voldoende aanknopingspunten voor de vraag wanneer sprake is van het in Nederland organiseren van kansspelen op afstand. Verwezen wordt naar het arrest van 7 december 2010 in de gevoegde zaken C-585/08 en C-144/09 (Pammer en Alpenhof).
In dit verband wordt verder nog opgemerkt dat de bij een spel te winnen prijzen en premies niet noodzakelijkerwijs fysiek van aard hoeven te zijn om dat spel als kansspel te kunnen duiden. Ook virtuele objecten kunnen worden aangemerkt als prijs of premie in de zin van artikel 1, eerste lid,

onder a, van de Wok. De virtuele aard van een object staat daar op zichzelf niet aan in de weg. In het strafrecht is reeds aanvaard dat een virtueel voorwerp een goed in de zin van artikel 310 Sr kan zijn, mits het naar zijn aard geschikt is om aan de feitelijke heerschappij van een ander te worden onttrokken (Hoge Raad 31 januari 2012, ECLI:N:HR:1012:BQ9251, NJ2012, 536).

Vierde lid

Artikel 1, eerste lid, onder c, van de Wok bevat een verbod op deelname aan kansspelen die zonder vergunning worden georganiseerd. Het voorgestelde vierde lid bevat een uitzondering hierop voor zover het gaat om deelname aan kansspelen op afstand door de toezichthouders van de kansspelautoriteit. Deelname door die toezichthouders aan illegale kansspelen op afstand overeenkomstig het voorgestelde artikel 34c is noodzakelijk om de noodzakelijke gegevens te kunnen achterhalen met betrekking tot onder meer de identiteit van degenen die de desbetreffende kansspelen aanbieden en het betalingsverkeer tussen de spelers en die organisatoren. Die gegevens zijn noodzakelijk voor de handhaving van het verbod op illegaal kansspelaanbod, bijvoorbeeld met een bindende aanwijzing, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete aan de aanbieder, of een bindende aanwijzing aan een tussenpersoon (als een betaaldienstverlener, een internetserviceverlener of een tussenpersoon die bijvoorbeeld de spelsoftware aan diverse aanbieders levert) om dat illegale aanbod in Nederland te beëindigen. Kortheidshalve wordt in dit verband gewezen naar de toelichting op het voorgestelde artikel 34n.

Onderdeel B (artikel 1a)

Een substantieel onderdeel van het nu nog illegale aanbod van kansspelen op afstand betreft poker. Poker is een spel dat onder de Wok valt. Het behoort tot de zogeheten casinospelen die in Nederland tot op heden alleen door Holland Casino mogen worden aangeboden. Zowel het ministerie van Veiligheid en Justitie als de Belastingdienst hebben poker altijd aangemerkt als kansspel. Ook in de andere Europese landen geldt poker als kansspel. Zoals de Commissie Kansspelen via internet heeft geconstateerd (bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 24 557, nr. 123), vindt van tijd tot tijd en niet alleen in Nederland echter een discussie plaats over de vraag of poker een kansspel of een behendigheidsspel is. In dit verband wordt onder meer gewezen op het arrest van de Hoge Raad van 3 maart 1998 (LJN ZD0952). In de recentere uitspraak van de rechtbank ’s-Gravenhage van 2 juli 2010 (LJN BN0013) is poker als behendigheidsspel aanmerkt, terwijl de rechtbank Haarlem op 24 november 2011 (LJN BU6574) en het Gerechtshof Leeuwarden op 18 oktober 2012 (LJN BY1198) poker in de variant Texas Hold’em als kansspel hebben aangemerkt. De regering meent, mede gezien het risico van kansspelverslaving dat het pokerspel met zich mee kan brengen, dat er geen twijfel over mag bestaan dat poker onder het bereik van de Wok valt. De aanvulling van artikel 1a strekt hiertoe.
Indien de organisator van een bepaald kansspel betwist dat het door hem aangeboden spel een variant is van het pokerspel als bedoeld in artikel 1a, neemt dat niet weg dat het gaat om een kansspel in de zin van artikel 1, eerste lid, onder a.

Onderdelen C, D en E (artikelen 5, 6 en 6a)

Licentie-fee (artikel 6a)

In het regeerakkoord (Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 64) is onder meer opgenomen dat de vergunningen voor loterijen per 2015 door middel van een transparante procedure worden gegund, waarbij de nieuwe vergunninghouders een marktconforme licentie-fee betalen met een totale opbrengst van € 10 miljoen. Met de loterijen wordt in dit verband met name gedoeld op de zogeheten goede doelenloterijen (artikel 3 Wok), de staatsloterij (artikel 9 Wok), de instantloterij (artikel 14b Wok) en de lotto (artikel 27b Wok).
In verband hiermee behoeft de regeling in artikel 6, tweede lid, van de Wok aanpassing. Dit lid bevat een delegatiebepaling op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het voor de behandeling van de vergunningaanvraag verschuldigde bedrag en een jaarlijks door de vergunninghouder verschuldigde bedrag. Het vormt de grondslag voor het in rekening brengen van de administratieve kosten van de beoordeling van een vergunningaanvraag en bepaalde kosten van het toezicht op naleving van de vergunningvoorschriften (Kamerstukken II 1993/94, 23 605, nr. 3, pp. 4–6 en de toelichting op artikel 3a van het Kansspelenbesluit in Stb. 1995, 523, pp. 5–6), maar niet voor het in rekening brengen van de in het regeerakkoord bedoelde licentiefee voor het gebruik van de vergunning. Die vergoeding houdt immers geen verband met de door de overheid gemaakte kosten. Het voorgestelde artikel 6a voorziet wel in de benodigde grondslag.

De huidige grondslag is beperkt tot vergunningen die op grond van de artikelen 3 (goede doelenloterijen) en 4 (premieleningen) kunnen worden verleend. De in het regeerakkoord bedoelde licentiefee voor het gebruik van loterij-vergunningen moet daarnaast ook worden geheven voor het gebruik van een vergunning voor het organiseren van de staatsloterij (artikel 9 Wok), van de instantloterij

(artikel 14b Wok) en van de lotto (artikel 27b Wok). De regering acht het wenselijk dat ook een vergoeding wordt betaald voor het gebruik van de vergunning tot het organiseren van sportprijsvragen (artikel 16 Wok), de totalisator (artikel 24 Wok) en casinospelen (artikel 27h Wok). De grondslag in het voorgestelde artikel 6a is in verband hiermee uitgebreid.

De grondslag en het tarief van de vergoeding worden vastgesteld bij ministeriële regeling. Daarbij kunnen ook regels worden gesteld met betrekking tot de periodes waarin het bedrag verschuldigd is. De verschuldigde bedragen kunnen bij dwangbevel worden ingevorderd.

Leges (artikel 6)

Het huidige tweede lid van artikel 6 wordt vervangen door een basis voor een regeling voor de vergoeding van de kosten van de behandeling van een aanvraag omtrent een vergunning als bedoeld in de artikelen 3 (goede doelenloterijen), 4 (premieleningen), 9 (staatsloterij), 14b (instantloterij), 16 (sportprijsvragen, 24 (totalisator), 27b (lottospel) en 27h (casinospelen). De verschuldigde bedragen worden bij ministeriële regeling vastgesteld. Deze bedragen worden gebaseerd op de kostprijs van de behandeling van dergelijke aanvragen. Omdat de kosten van toezicht door de kansspelautoriteit op de naleving van de kansspelregelgeving moeten worden verdisconteerd in het tarief van de kansspelheffing (artikelen 33e en 33f), keert die vergoeding niet terug in de artikelen 6 en 6a. Wel zal dit leiden tot een geringe bijstelling van het tarief van de kansspelheffing voor de betreffende loterijen.

Het nieuwe artikel 6 voorziet niet in de mogelijkheid van invordering bij dwangbevel. Indien de voor de behandeling verschuldigde vergoeding niet wordt voldaan, wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld het bedrag alsnog te voldoen (artikel 4:5, eerste lid, Awb). De aanvraag kan, indien de daarvoor door de kansspelautoriteit gestelde termijn ongebruikt is verstreken, buiten behandeling worden gesteld. Dit moet in beginsel binnen vier weken plaatsvinden. Met de voorgestelde afwijking van artikel 4:5, vierde lid, van de Awb wordt beoogd te voorkomen dat de aanvraag niet buiten behandeling kan worden gesteld, indien die beschikking onverhoopt niet binnen die vier weken kan worden gegeven.

De delegatiebasis in het huidige eerste lid van artikel 6 is verwerkt in het nieuwe artikel 5.

Delegatiegrondslag (artikel 5)

Zoals aangegeven in paragraaf 3.6 van het algemene deel van deze toelichting is de regering voornemens het gehele loterijenstelsel te herzien. Vooruitlopend op die herziening wordt voorgesteld de delegatiegrondslag, op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de voorschriften die de vergunning voor het organiseren van de zogeheten goededoelenloterijen worden verbonden, zo aan te passen dat de vergunningvoorwaarden voortaan voor een ieder van te voren kenbaar zijn uit algemeen verbindende voorschriften en niet pas na de vergunningverlening uit de voorschriften die aan de desbetreffende vergunning worden verbonden.
Op grond van het gewijzigde artikel 5 worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld met betrekking tot de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om voor een vergunning ex artikel 3 in aanmerking te kunnen komen. Ter uitvoering hiervan worden onder meer eisen gesteld aan de betrouwbaarheid, de continuïteit en de deskundigheid van de aanbieder, het minimumniveau van de afdrachten aan maatschappelijke sectoren, de aard van de kansspelen, de efficiënte en doelmatige exploitatie daarvan, en de bescherming van de consument.

Onderdelen F en G

De aanvulling van de artikelen 21 en 25 strekken er toe dat aan de vergunningen tot het organisatoren van landgebonden sportweddenschappen voorschriften worden verbonden om matchfixing te onderkennen en te waar mogelijk te voorkomen. Hierop is in paragraaf 4.5 van het algemene deel van deze toelichting nader ingegaan.

Onderdelen H, I, M en N (artikelen 27j, 27ja, 30u en 30v)

De aanpassingen van de artikelen 27j en 30u en de nieuwe artikelen 27ja en 30v houden verband met de introductie van het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h), waarop hiervoor in paragraaf 5 van het algemene deel van deze toelichting reeds is ingegaan. Het centraal register is het sluitstuk op het preventiebeleid, dat er met name op gericht is te voorkomen dat recreatieve spelers op enig moment risicospelers of probleemspelers worden.

Deze artikelen voorzien in een uitbreiding van de personen aan wie geen toegang mag worden verleend tot de fysieke ruimtes waar kansspelen met een hoog speeltempo worden georganiseerd (speelhallen en speelcasino's, artikelen 27j en 30u) en in verplichtingen van de desbetreffende

vergunninghouders om spelersgegevens te registreren en te analyseren, het speelgedrag bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving nader te onderzoeken en bij een redelijk vermoeden dat de speler door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan zijn naasten in dat speelgedrag te interveniëren (artikelen 27ja en 30v). Die interventie kan leiden tot een beperkt entreeverbod voor de landgebonden speelcasino's of speelhallen van de betrokken vergunninghouder, of tot een tijdelijke uitsluiting van de speler – door die speler zelf of door de kansspelautoriteit – van deelname aan kansspelen in alle speelhallen en speelcasino's in Nederland en van deelname aan alle in Nederland aangeboden kansspelen op afstand.

In de voorgestelde artikelen 27ja en 30v wordt gesproken van de registratie en analyse op een consequente en eenduidige wijze. Dit betekent dat de registratie en analyse voor iedere speler op dezelfde manier moet worden toegepast. Ook tussen vergunninghouders moet de manier van registratie en analyse uniform zijn. Voor de speler moet vooraf duidelijk zijn op welke manier de vergunninghouder zijn registratie en analyse uitvoert. De vergunninghouder moet zijn registratiesysteem zo vormgeven dat de registratie en analyse consequent en eenduidig worden uitgevoerd. In lagere regelgeving worden hiervoor minimumeisen opgenomen.

De artikelen 27j, 27ja, 30u en 30v hebben betrekking op de speelcasino's en speelhallen in Nederland; voor kansspelen die op afstand in Nederland worden aangeboden, wordt verwezen naar de toelichting bij de artikelen 31l en 31n.

Artikelen 27j en 30u

Voorgesteld wordt het huidige verbod om minderjarigen toe te laten tot speelcasino's en speelhallen en de daar georganiseerde kansspelen (artikelen 27j, eerste lid, en 30u, eerste lid), aan te vullen. Die aanvulling heeft betrekking op personen die in het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h) zijn ingeschreven en op personen ten aanzien van wie de vergunninghouder redelijkerwijs moet vermoeden dat zij door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of hun naasten schade kunnen berokkenen. De vergunninghouder moet bij elk bezoek van een speler aan een speelcasino of een speelautomatenhal de identiteit van die bezoeker vaststellen en het centraal register raadplegen om vast te stellen of die bezoeker daarin is ingeschreven. In de lagere regelgeving wordt nader uitgewerkt hoe de identiteit van bezoekers wordt vastgesteld (artikelen 27j, derde lid, en 30u, derde lid). In de fysieke speelcasino's en speelhallen zal dit geschieden aan de hand van een identiteitsbewijs, waarmee tevens de identiteit van de bezoeker wordt geverifieerd.

De personen ten aanzien van wie de vergunninghouder redelijkerwijs moet vermoeden dat zij door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of hun naasten schade kunnen berokkenen, omvatten in ieder geval diegenen die zijn ingeschreven in het centraal register uitsluiting kansspelen (onderdeel b). In dat geval krijgt de betrokken vergunninghouder bij de identiteitscontrole en de bevraging van het register aan de hand van het burgerservicenummer van de speler op basis van hit/no hit een melding (een 'hit') en mag hij de betrokkene niet toelaten. De betrokkene zal in dat geval ook geen toegang kunnen verkrijgen tot andere (fysieke) speelcasino's en speelhallen en evenmin tot deelname aan de gereguleerde kansspelen op afstand.

Het kan ook gaan om personen die nog niet in het centraal register zijn ingeschreven, maar ten aanzien van wie de vergunninghouder op basis van de hem bekende gegevens wel redelijkerwijs moet vermoeden dat zij door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of hun naasten schade kunnen berokkenen (onderdeel c). Het gaat hierbij om spelers die risicovol speelgedrag vertonen dat door de vergunninghouder nader is onderzocht, en die zich ook na interventie en advisering door de vergunninghouder niet tijdelijk willen uitsluiten van deelname aan kansspelen. Omdat zij op dat moment nog niet zijn ingeschreven in het centraal register, wordt hen voorlopig alleen de toegang tot de speelcasino's en speelhallen van de desbetreffende vergunninghouder geweigerd.

Op grond van de artikelen 27j en 30u worden in de lagere regelgeving onder meer regels gesteld aan identificatie van de bezoekers van speelautomatenhallen en speelcasino's, voordat hen toegang tot die ruimten en de daar georganiseerde kansspelen mag worden verleend. Identificatie zal als regel moeten geschieden aan de hand van een geldig identiteitsbewijs in de zin van de Wet op de identificatieplicht. Indien de bezoeker van een speelcasino of een speelhal niet over een dergelijk document beschikt, bijvoorbeeld omdat omdat hij een buitenlandse toerist is, kan genoegen worden genomen met bijvoorbeeld het buitenlandse paspoort of het buitenlandse identiteitsbewijs van de betrokkene.

Deze aanvullingen van het huidige verbod om personen toe te laten tot de fysieke speelruimtes en de daar georganiseerde kansspelen vormen aanvullende vereisten waaraan de vergunninghouders zich hebben te houden naast bijvoorbeeld het bestaande verbod op toegangverlening aan minderjarigen.

Deze aanvulling is gebaseerd op het model van entreeverboden dat Holland Casino in de loop der tijd heeft ontwikkeld ter uitvoering van zijn wettelijke taak op grond van de artikelen 27i, eerste en tweede lid onder d, van de Wok, 3, 12 en 15 van de Beschikking casinospelen 1996, om kansspelverslaving zo veel mogelijk te bestrijden. Indien de betrokkene zich niet kan verenigen met de weigering door de vergunninghouder om hem toegang tot het speelcasino of de speelhal te verlenen, kan hij zich wenden tot de betrokken vergunninghouder en zo nodig tot de civiele rechter (zie onder meer Rb Haarlem 26 maart 2012, LJN BW0008, Rb Utrecht 17 augustus 2011, LJN BR6197, Rb Arnhem 22 september 2009, LJN BK1258, Rb Arnhem 8 mei 2009, LJN BI4323, Hof 's-Hertogenbosch 13 februari 2007, LJN AZ8339 en Rb Haarlem 31 mei 2006, LJN AX8660).

Artikelen 27ja en 30v

De voorgestelde artikelen 27ja en 30v voorzien in verplichtingen van de betrokken vergunninghouders om spelersgegevens te registreren en te analyseren, het speelgedrag bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving nader te onderzoeken en bij een redelijk vermoeden dat de speler door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan zijn naasten, in dat speelgedrag te interveniëren.

Eerste lid

Op grond van het eerste lid moet de vergunninghouder de voor het vroegtijdig onderkennen van mogelijk risicovol speelgedrag relevante gegevens registreren en deze gegevens op basis van risico-indicatoren voor kansspelverslaving analyseren. Doel hiervan is risico- of (ontluikend) probleemgedrag vroegtijdig te onderkennen. Op grond van het vijfde lid wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt welke gegevens in ieder geval moeten worden geregistreerd en geanalyseerd, en worden de hierbij te hanteren risico-indicatoren nader uitgewerkt. Het gaat hierbij onder andere om factoren als de frequentie van het bezoek aan speelhallen en speelcasino's, om ongewenst gedrag van de speler jegens medespelers of jegens medewerkers van de vergunninghouder, en om externe signalen van bijvoorbeeld gezinsleden van de speler. Indien uit de analyse blijkt dat mogelijk sprake is van risico- of probleemgedrag, moet de vergunninghouder in het speelgedrag van de betreffende speler interveniëren.

Zoals in het algemene deel vaan deze toelichting reeds is aangegeven, nopen de persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen van kansspelverslaving tot een actief preventiebeleid. Daarbij worden noodzakelijkerwijs persoonsgegevens verwerkt. Die verwerking wordt in Nederland beheerst door de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De registratie en analyse van gegevens met betrekking tot het speelgedrag door de exploitant van speelhallen, speelcasino's en kansspelen op afstand kunnen op enig moment ook leiden tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, te weten gezondheidsgegevens in de zin van artikel 16 van de Wbp. Hiervan is sprake indien de speler als mogelijk kansspelverslaafde wordt aangemerkt en door de vergunninghouder wordt geadviseerd tot zelfuitsluiting door inschrijving in het centrale register (artikel 33h), dan wel ter kennis van de kansspelautoriteit wordt gebracht met het oog op inschrijving in dat register. Ingevolge artikel 16 van de Wbp is het verwerken van bijzondere persoonsgegevens verboden. Op grond van artikel 23, eerste lid, aanhef en onder f, Wbp is dit verbod niet van toepassing indien een dergelijke verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit bij wet wordt bepaald. Hier is sprake van een dergelijk zwaarwegend belang.

De doelstellingen van het kansspelbeleid en met name het tegengaan van kansspelverslaving rechtvaardigen de verwerking van speelgegevens om daarmee risicovol speelgedrag vroegtijdig te kunnen onderkennen en preventief op te kunnen treden tegen kansspelverslaving. Dit wetsvoorstel voorziet in de ook door artikel 8, tweede lid, EVRM vereiste wettelijke grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, voor zover dit noodzakelijk is voor het tegengaan van kansspelverslaving.
Op grond van het vijfde lid worden in de lagere regelgeving nadere regels gesteld met betrekking tot onder meer de verwerking van bijzondere persoonsgegevens door de vergunninghouder, de waarborgen voor de rechtmatige verwerking daarvan en passende technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging tegen verlies of onrechtmatige verwerking. Daarbij zal onder meer worden bepaald dat de vergunninghouder dergelijke gegevens niet verstrekt aan anderen dan de kansspelautoriteit. Verstrekking aan de kansspelautoriteit geschiedt slechts voor zover deze die gegevens behoeft voor haar taken. In geanonimiseerde vorm kunnen gegevens beschikbaar worden gesteld voor wetenschappelijk onderzoek naar kansspelverslaving. Bij de evaluatie (artikel VIII) zullen ook de registratie en analyse van de spelersgegevens en de bescherming van persoonsgegevens worden betrokken.

Tweede lid

Indien analyse van de geregistreerde gegevens leidt tot een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving, moet de vergunninghouder het gedrag van de speler nader onderzoeken. Een bepaalde risico-indicator kan immers duiden op een (ontluikend) risicovol speelgedrag, maar zou ook een andere, meer onschuldige verklaring kunnen hebben.

Dit onderzoek bestaat in ieder geval uit een persoonlijk onderhoud met de speler. De vergunninghouder zal zich daarbij moeten vergewissen van de juistheid van het door hem geconstateerde speelgedrag en onderzoeken of de speler door onmatige deelname of kansspelverslaving zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen. Enkel financieel verlies is daarvoor niet voldoende, aangezien verliezen nu eenmaal inherent is aan kansspelen. Er zal in ieder geval sprake moeten zijn van onmatige deelname aan kansspelen en van (dreigende) daarmee verband houdende problemen van psychische, lichamelijke of sociale aard voor de speler zelf of voor bijvoorbeeld zijn partner, zijn kinderen of andere afhankelijke familieleden. Onder meer moet worden onderzocht in hoeverre sprake is van afhankelijkheid van kansspelen, welke invloed de deelname aan de kansspelen heeft op het gedrag en de omgeving van de speler en of de speler zich de geconstateerde deelname aan de kansspelen financieel wel kan veroorloven. Dit laatste betekent uiteraard niet dat de vergunninghouder eigener beweging een diepgravend financieel onderzoek naar de financiële situatie van de speler moet instellen en in het kader daarvan gegevens moet vergaren met betrekking tot inkomens- en bestedingspatronen van de betrokken speler. Wel moet hij tijdens het onderhoud informeren naar de financiële gevolgen van het speelgedrag voor de betrokken speler, aangezien dit een van de indicatoren voor mogelijk risico- of probleemgedrag is.

Dit onderzoek moet worden uitgevoerd door medewerkers van de vergunninghouder die kennis hebben van verslavingsproblematiek en (ontluikend) probleemgedrag kunnen onderkennen. Aan de deskundigheid van het personeel kunnen op grond van het vijfde lid eisen worden gesteld.

De vergunninghouder moet een verslag van dit onderzoek opstellen. Dit verslag is onder meer van belang met het oog op verdere monitoring van de speler en eventuele tijdelijke uitsluiting door de kansspelautoriteit van verdere deelname aan risicovolle kansspelen (zie artikel 33da). Het verslag is ook van belang voor het toezicht op naleving door de kansspelautoriteit van de verplichting van de vergunninghouder tot interventie in het speelgedrag.

Derde lid

Indien de vergunninghouder op grond van de analyse van het speelgedrag en het persoonlijk onderhoud met de speler redelijkerwijs moet vermoeden dat deze speler door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, informeert hij de speler over diens speelgedrag in relatie tot verantwoord speelgedrag. In wezen houdt hij die speler hiermee een spiegel voor, waardoor deze zich bewust moet worden van zijn speelgedrag en de gevolgen daarvan.

Tevens informeert de vergunninghouder die speler over de mogelijkheden van vrijwillige uitsluiting, en adviseert hij hem zich tijdelijk uit te sluiten van deelname aan de risicovolle kansspelen die in de Nederlandse speelhallen en speelcasino's en op afstand worden aangeboden. In dit advies informeert de vergunninghouder de speler over de gevolgen van een vrijwillige uitsluiting. Een dergelijke zelfuitsluiting betekent dat de betrokkene tijdelijk wordt ingeschreven in het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h), waardoor hij gedurende zes maanden niet zal worden toegelaten tot speelhallen en speelcasino's in Nederland en tot in Nederland aangeboden kansspelen op afstand. Op die beslissing kan de betrokkene gedurende die periode van zes maanden niet terugkomen.

Naar verwachting zal een grote meerderheid van de betrokken spelers het advies tot zelfuitsluiting volgen. In dat geval moet de vergunninghouder de speler desgevraagd bij die zelfuitsluiting behulpzaam zijn door de feitelijke handelingen voor hem te verrichten waarmee inschrijving in het centraal register uitsluiting kansspelen wordt gerealiseerd. De speler kan deze handelingen uiteraard ook zelf verrichten.

De vergunninghouder kan de betrokkene niet verplichten tot inschrijving in het register. Wel moet de vergunninghouder de speler die daartoe niet eigener beweging besluit, tijdelijk uitsluiten van verdere deelname aan de door hem georganiseerde kansspelen, en de kansspelautoriteit informeren. De kansspelautoriteit kan de speler die het advies van de vergunninghouder tot zelfuitsluiting niet wenst te volgen, wel van deelname aan risicovolle kansspelen uitsluiten door hem in te schrijven in het centraal register.

Vierde lid

Het vierde lid heeft betrekking op de speler die naar het deskundige oordeel van de vergunninghouder door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, maar zich niet vrijwillig gedurende enige tijd wil uitsluiten van deelname aan de risicovolle kansspelen die in speelcasino's, in speelhallen en op afstand worden georganiseerd. De vergunninghouder moet de betrokken speler die naar zijn oordeel niet meer verantwoord kan deelnemen aan kansspelen, tijdelijk uitsluiten van verdere deelname aan de door hem georganiseerde kansspelen, en de kansspelautoriteit in kennis stellen van het risicovolle speelgedrag van de betrokken speler. Hiermee wordt de betrokken speler voorgedragen voor een tijdelijke uitsluiting op onvrijwillige basis.
De vergunninghouder moet de kansspelautoriteit bij die kennisgeving de nodige gegevens verstrekken die de kansspelautoriteit nodig heeft voor de beoordeling of de betrokken speler inderdaad door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen. Deze gegevens dienen voor de voorbereiding van een eventueel besluit tot tijdelijke uitsluiting. Die gegevens worden op grond van het vijfde lid in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Het gaat hierbij in ieder geval om de gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de betrokken speler en de analyse daarvan (eerste lid), de uitkomst van het onderzoek naar het gedrag van de speler (tweede lid) en de reactie van de speler op het advies tot zelfuitsluiting (derde lid). De kansspelautoriteit moet op de juistheid en volledigheid van deze gegevens kunnen afgaan. Indien de door de vergunninghouder verstrekte gegevens in een voorkomend geval echter ontoereikend zijn, kan de kansspelautoriteit aanvullende gegevens van de vergunninghouder vragen. Ook kan zij zelf gegevens vergaren indien dit nodig is.

In het maatschappelijk belang van de preventie van kansspelverslaving kan de vergunninghouder gebruik maken van het burgerservicenummer van de betrokken speler. Met dit gebruik en met de kwaliteitscontroles die binnen de BSN-infrastructuur gebruikt kunnen worden, wordt de kwaliteit van de gegevens in het register bevorderd en daarmee het risico op identiteitsverwisseling gereduceerd, en worden ook de administratieve en uitvoeringslasten bij de vergunninghouder en de kansspelautoriteit gedrukt. In de toelichting op artikel 33h, vijfde lid, wordt hierop nader ingegaan. De vergunninghouder moet zich houden aan de privacywaarborgen en onder meer waarborgen dat het burgerservicenummer niet voor andere doeleinden wordt gebruikt. Op grond van het vijfde lid worden hierover nadere regels gesteld.

Vijfde lid

Op grond van het vijfde lid kunnen in de lagere regelgeving nadere regels worden gesteld met betrekking tot de registratie en analyse van spelersgegevens en de gevolgen die de vergunninghouder daaraan moet verbinden.

Onderdelen J en K (artikelen 30i en 30o)

De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 30i en 30o strekken ertoe dat de door de houder van een vergunning tot het exploiteren van speelautomaten of van een modeltoelating verschuldigde kosten bij dwangbevel kunnen worden ingevorderd. Tevens zijn de delegatiebepalingen zodanig aangepast dat op grond daarvan het Centraal Justitieel incassobureau de kansspelautoriteit daarbij kan ondersteunen (zie artikel 2 van het Besluit instelling Centraal Justitieel incassobureau).

Onderdeel O (Titel Vb. Kansspelen op afstand)

In de nieuwe titel Vb is de regeling van de kansspelen op afstand opgenomen. In deze titel wordt de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand geregeld, waarbij in het belang van de doelstellingen van het kansspelbeleid voorwaarden worden gesteld aan de vergunninghouder en diens onderneming, en aan de daadwerkelijke organisatie van de vergunde kansspelen op afstand. Zoals reeds is toegelicht in het algemene deel van deze toelichting, worden in de lagere regelgeving nadere regels worden gesteld in het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen op afstand.

Artikel 31 (algemeen)

Eerste lid

Het eerste lid definieert wat wordt verstaan onder een kansspel op afstand. Het gaat hierbij om een gelegenheid om mee te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen (artikel 1, onder a, Wok) en die op afstand met elektronische communica-

tiemiddelen wordt gegeven. De definitie van kansspelen op afstand is in aansluiting op wetgeving van diverse andere lidstaten en van het Groenboek van de Europese Commissie techniek-flexibel geformuleerd. Technische ontwikkelingen op het gebied van telecommunicatie gaan immers snel en daarop moet adequaat kunnen worden ingespeeld. Onder kansspelen op afstand vallen – naast de kansspelen die via internet op bijvoorbeeld een computer, tablet of smartphone worden aangeboden – in beginsel dus ook kansspelen die met andere, al dan niet toekomstige elektronische communicatiemiddelen op afstand worden aangeboden. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan kansspelen die via televisie worden aangeboden en/of waaraan spelers via hun mobiele telefoon kunnen deelnemen. Voor de duidelijkheid wordt hierbij opgemerkt dat de techniek-flexibele definitie niet is bedoeld om het organiseren van kansspelen met de toepassing van velerlei telecommunicatiemiddelen mogelijk te maken en zo de mogelijkheden voor deelname uit te breiden. Doel van de regulering van kansspelen op afstand is immers de kanalisatie van bestaande vraag, waaraan bestaand maar niet gereguleerde aanbod tegemoet komt, naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar legaal aanbod.

Het organiseren van en het deelnemen aan deze kansspelen geschiedt op afstand, hetgeen betekent dat de deelnemer geen fysiek contact heeft met (het personeel van) de organisator van de kansspelen of een derde die ten behoeve van de deelname aan de kansspelen een ruimte en middelen ter beschikking stelt. Kansspelen op afstand onderscheiden zich van andere kansspelen door het ontbreken van fysiek contact tussen de kansspelaanbieder en speler.

Om onduidelijkheid te voorkomen over de vraag of in fysieke ruimtes aangeboden kansspelen als kansspelen op afstand kunnen worden aangemerkt, is het ontbreken van fysiek contact tussen enerzijds de speler en anderzijds de organisator van die kansspelen of degene voor deelname een fysieke en middelen ter beschikking stelt, uitdrukkelijk in de definitie opgenomen. Duidelijkheid over het onderscheid tussen kansspelen op afstand en andere kansspelen is van belang met het oog het toepasselijke kansspelbelastingtarief, de reikwijdte van het spelaanbod dat op grond van de vergunning mag worden aangeboden en de voorwaarden die aan de vergunninghouder worden gesteld.

Geen kansspelen op afstand in de zin van artikel 31 zijn kansspelen die weliswaar met elektronische communicatiemiddelen op afstand worden georganiseerd, maar die bijvoorbeeld in fysieke horeca-inrichtingen, wedkantoren, speelhallen of speelcasino's aan de speler worden aangeboden. Kansspelen die met apparaten worden gespeeld in bijvoorbeeld een door de vergunninghouder ter beschikking gesteld gebouw, bijvoorbeeld in een speelhal of speelcasino, of boot, worden, ook indien die apparaten in wezen op het internet of een intranet aangesloten terminals zijn, niet aangemerkt als kansspelen op afstand, aangezien de speler fysiek contact heeft met (het personeel van) de betreffende exploitant. Hetzelfde geldt indien de ruimte ter beschikking is gesteld door een derde, bijvoorbeeld een dochteronderneming of een contractant van de vergunninghouder. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat de exploitant van een speelhal of een speelcasino, die tevens houder is van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand of die een overeenkomst met zo'n vergunninghouder heeft gesloten, in die fysieke speelruimte kansspelen gaat aanbieden die op afstand en met elektronische communicatiemiddelen worden georganiseerd, om zo in aanmerking te komen voor het lage kansspelbelastingtarief.

Voor een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand gelden, mede gezien het ontbreken van fysiek contact tijdens het spelen, andere voorwaarden dan voor een vergunning tot het exploiteren of aanwezig hebben van kansspelautomaten.
De zogeheten internetzuilen in bepaalde horeca-aangelegenheden, die ingevolge vaste rechtspraak van de Hoge Raad (bijvoorbeeld HR 29 maart 2011, LJN BP3968) moeten worden aangemerkt als kansspelautomaten in de zin van artikel 30 van de Wok, zullen dus ook na regulering van kansspelen op afstand als zodanig worden aangemerkt en zullen onder de speelautomatenregeling blijven vallen.

Tweede lid

In aansluiting op de systematiek van de huidige Wok bepaalt het tweede lid dat kansspelen op afstand uitsluitend mogen worden georganiseerd met een vergunning die met inachtneming van de nieuw voorgestelde titel Vb is verleend.
Hierop is een uitzondering noodzakelijk. De definitie van kansspelen op afstand brengt mee dat ook bijvoorbeeld de verkoop van deelnamebewijzen van fysieke kansspelen onder de definitie van kansspelen op afstand valt. In dit verband wordt met name gedacht aan de verkoop via het internet van loten van een goede doelenloterij, van De Lotto of van de Staatsloterij. In de afgelopen jaren is onder bepaalde voorwaarden al toestemming verleend voor het gebruik van het internet als verkoopkanaal voor enkele fysieke loterijprodukten.

De in het tweede lid voorgestelde uitzondering geldt daarom voor het gebruik van internet voor de verkoop van deelnamebewijzen aan loterijen die met een vergunning op grond van een andere titel dan de nieuwe titel Vb worden georganiseerd. Deze kansspelen mogen in de fysieke wereld al

krachtens een vergunning worden georganiseerd en telecommunicatiemiddelen mogen daarbij worden gebruikt als verkoopkanaal van de deelnamebewijzen. In de lagere regelgeving zal worden bepaald dat deelnamebewijzen aan bepaalde loterijen die krachtens een vergunning op grond van de Wok worden georganiseerd, als tevoren, met elektronische middelen op afstand kunnen blijven worden verkocht. Het gaat hierbij met name om de goede doelenloterijen (artikel 3 Wok), de Staatsloterij (artikel 8 Wok), de lotto (artikel 27a Wok) en het zogeheten cijferspel dat de houder van een vergunning tot het organiseren van sportprijsvragen mag organiseren (artikel 15, vierde lid, Wok). Dit zijn kansspelen die allen onder de noemer 'loterijprodukten' vallen. Het gaat hierbij om kansspelen met een betrekkelijk laag speeltempo. Hiermee wordt de bestaande praktijk bestendigd, waarin de speler een lot kan kopen via het internet vanachter zijn computer thuis of via de terminal in een tabakswinkel of kiosk.

Dit geldt echter niet voor de houders van een vergunning tot het organiseren van een totalisator of sportweddenschappen, aan wie het krachtens de aan die vergunningen verbonden voorschriften eveneens is toegestaan in beperkte mate het internet te gebruiken als verkoopkanaal. Op afstand aangeboden sportweddenschappen met een hoog speeltempo vormen een substantieel onderdeel van het bestaande, thans nog illegale aanbod aan kansspelen op afstand dat kanalisatie behoeft. Anders dan de loterijprodukten, worden sportweddenschappen wel onder de werking van de nieuwe regeling van kansspelen op afstand gebracht. Voor de huidige vergunninghouders zal een overgangsvoorziening worden getroffen die er op neer komt dat de huidige vergunningvoorschriften worden geëerbiedigd tot het tijdstip waarop de geldigheidsduur van de desbetreffende vergunningen verloopt. Daarna moeten de zittende vergunninghouders onverkort voldoen aan de voorwaarden die bij of krachtens de voorgestelde Titel Vb worden gesteld.

Derde lid

Op voorhand kan niet worden uitgesloten dat zich in de praktijk onduidelijkheden kunnen voordoen over hetgeen wordt verstaan onder kansspelen op afstand. Het voorgestelde derde lid biedt de mogelijkheid om in de lagere regelgeving binnen de kaders van het eerste lid zo nodig nadere regels te stellen met betrekking tot het begrip kansspelen op afstand. Deze worden op dit moment nog niet voorzien.

Artikel 31a

Eerste lid

Het voorgestelde artikel 31a bevat bepalingen over de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. Op grond van dit artikel kan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit (een in beginsel onbeperkt aantal) vergunningen verlenen tot het organiseren van kansspelen op afstand. Iedere aanbieder die aan de bij of krachtens deze titel gestelde voorwaarden voldoet, komt in aanmerking voor een vergunning. In de praktijk zal het aantal verleende vergunningen naar verwachting, mede gelet op de ervaringen in Denemarken, echter beperkt zijn door de hoge eisen die aan de vergunninghouder, diens onderneming en de exploitatie van de kansspelen worden gesteld.

Tweede lid

De vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand wordt voor bepaalde tijd verleend. De geldigheidsduur wordt op grond van het vierde lid in de lagere regelgeving geregeld. Uitgangspunt daarbij zal zijn een geldigheidsduur van vijf jaar. Dit sluit aan bij de geldigheidsduur van vergunningen in andere Europese landen en stelt de vergunninghouder, gelet op de voorwaarden waaraan kansspelaanbieders dienen te voldoen, in staat zijn investeringen terug te verdienen.

Derde lid

De vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand kan worden verleend onder een beperking verband houdend met de aard van de te organiseren kansspelen. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Die beperkingen en voorschriften kunnen door de kansspelautoriteit worden gewijzigd.

Spelaanbod en beperkingen

De regeling van kansspelen op afstand heeft tot doel het bieden van een passend en attractief aanbod van kansspelen op afstand waarmee de bestaande vraag naar die kansspelen kan worden toegeleid naar een veilig en gereguleerd aanbod (kanalisatiegedachte). De bestaande vraag naar kansspelen op afstand die gekanaliseerd moet worden, is naar casinospelen (onder meer poker en fruitspelen) en sportweddenschappen. Kanalisatie naar een veilig aanbod van kansspelen op afstand betekent niet

dat iedere variant van deze spelen zal worden toegestaan. Bij de nadere uitwerking van de spelen die op afstand mogen worden aangeboden en van de eisen waaraan die spelen in ieder geval moeten voldoen, wordt onder meer betrokken de mate waarin die spelen risico's op het gebied van bijvoorbeeld kansspelverslaving, oneerlijk spelverloop en matchfixing of onvoorspelbare financiële verliezen met zich meebrengen.

Zo zullen bepaalde vormen van sportweddenschappen niet worden toegestaan, aangezien deze een te groot financieel risico voor de speler meebrengen (bijvoorbeeld *spreadbetting*) of een te groot risico op oneerlijk spelverloop vanwege beïnvloedbaarheid en match-fixing (bijvoorbeeld weddenschappen op jeugdwedstrijden).

Op grond van het vierde lid wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt welke soorten kansspelen op afstand mogen worden aangeboden en in welke varianten dat mag. Afhankelijk van het type spel, kunnen daarbij algemene regels worden gesteld, zoals dat nu het geval is bij kansspelen die op speelautomaten worden aangeboden. Verschillende varianten daarvan zijn toegestaan, zo lang deze aan die algemene regels voldoen. Dit zal met name het geval zijn bij die kansspelen waarbij de speler tegen de vergunninghouder speelt. In andere gevallen, met name voor kansspelen waarbij spelers tegen elkaar spelen, zullen echter spelregels moeten worden opgesteld.

In de lagere regelgeving worden nadere regels gesteld met betrekking tot de kansspelen die op afstand mogen worden aangeboden en de kansspelen die niet op afstand mogen worden aangeboden. Tot die laatste behoort onder meer bingo. De aanduiding 'bingo' wordt in de praktijk gebruikt voor verschillende spellen die op loterijen lijken en als loterijprodukt momenteel worden aangeboden door de Sponsor Bingo Loterij en de Vriendenloterij. Aangezien loterijen, zoals gezegd, niet onder de regulering van kansspelen op afstand worden gebracht, zullen deze bingo-vormen niet op grond van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand mogen worden aangeboden. In de lagere regelgeving wordt de exacte afbakening tussen enerzijds de loterijprodukten, waaronder bingo, en anderzijds de kansspelen die op afstand mogen worden georganiseerd, nader uitgewerkt.

De vergunning kan worden verleend voor alle kansspelen die aldus op afstand mogen worden aangeboden. Op grond van de vergunning mogen geen andere kansspelen zoals loterijen worden aangeboden. Voor het organiseren van dergelijke kansspelen is een andere vergunning vereist. Dat krachtens de vergunning alleen casinospelen en sportweddenschappen op afstand mogen worden georganiseerd, volgt uit de algemeen verbindende voorschriften en hoeft dus bij de vergunningverlening niet uitdrukkelijk te worden aangegeven. Uiteraard kan de kansspelautoriteit bij de vergunningverlening wel wijzen op de algemeen geldende regels.

De vergunning kan worden verleend onder een beperking verband houdend met de aard van de te organiseren kansspelen. Dit houdt verband met het volgende. In het huidige internationale aanbod van kansspelen op afstand dat gekanaliseerd moet worden, is het niet zo dat iedere kansspelaanbieder zowel (alle vormen van) casinospelen als (alle vormen van) sportweddenschappen op afstand aanbiedt. Sommigen hebben zich gespecialiseerd in pokerspelen, anderen in sportweddenschappen en weer anderen in bepaalde sportweddenschappen als bijvoorbeeld paardenraces, en bieden slechts die spelen aan. Zij hebben hun bedrijfsvoering en expertise daarop afgestemd. Van de vergunninghouder die slechts een deel van de in Nederland toegelaten kansspelen op afstand wil gaan aanbieden – bijvoorbeeld alleen poker of alleen (bepaalde) sportweddenschappen – wordt niet verwacht dat hij zijn bedrijfsvoering zodanig gaat aanpassen, dat die ook voldoet aan de technische en operationele vereisten voor de organisatie van die kansspelen die hij niet aan de Nederlandse consument zal gaan aanbieden. Dit zou voor hem onnodige kosten meebrengen, die hem ertoe zouden kunnen bewegen het aanbod uit te breiden om die investeringen terug te verdienen, of om af te zien van een Nederlandse kansspelvergunning. Dit zou vervolgens afbreuk kunnen doen aan de beoogde kanalisatie van de bestaande vraag naar een veilig en gereguleerd aanbod.

Bij de aanvraag tot het verlenen van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand moet door de aanvrager worden aangegeven welke kansspelen hij in Nederland op afstand wil gaan organiseren. De beoordeling van de aanvraag wordt daarop afgestemd. De aanvrager die alle in Nederland toegelaten kansspelen op afstand wil gaan organiseren, moet aantonen dat hij, zijn organisatie, en de door hem georganiseerde spelen, voldoen aan alle vereisten om die kansspelen op verantwoorde, betrouwbare en controleerbare wijze te kunnen organiseren. De aanvrager die slechts een deel van die kansspelen op afstand wil gaan organiseren (bijvoorbeeld alleen poker op afstand of alleen sportweddenschappen op afstand), hoeft navenant minder aan te tonen en minder kosten te maken. De vergunning wordt in dat geval verleend onder de beperking dat de vergunninghouder in Nederland alleen bijvoorbeeld poker of alleen sportweddenschappen op afstand mag aanbieden. Indien toch andere kansspelen – online of offline – worden aangeboden, kan de vergunning worden ingetrokken (artikel 31d), aangezien in dat geval de beperking waaronder de vergunning is verleend, is overtreden.

De vergunninghouder die naderhand toch andere toegelaten vormen van kansspelen op afstand wil gaan aanbieden, kan de kansspelautoriteit vragen de beperking waaronder de vergunning is verleend, te wijzigen. Daarbij zal hij moeten aantonen dat hij en zijn organisatie ook voldoen aan de voorwaarden voor het organiseren van die andere kansspelen op afstand.

Voorschriften

De vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand kan worden verleend, indien is voldaan aan de daarvoor gestelde voorwaarden waarmee een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van die kansspelen wordt beoogd. In de toelichting op artikel 31i wordt hierop nader ingegaan. Dit vergt onder meer waardering van een complex aan concrete feiten en omstandigheden door de kansspelautoriteit voorafgaande aan de vergunningverlening. Daarbij zal de kansspelautoriteit ook moeten beoordelen of bijvoorbeeld voldoende is gewaarborgd dat de kansspelen na de vergunningverlening daadwerkelijk zullen worden georganiseerd in overeenstemming met de Wok, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de Sanctiewet 1977, en houdt zij – met de inwerkingtreding Wijzigingwet financiële markten 2016 toezicht op de naleving van de Wwft. De kansspelautoriteit zal hiervoor op grond van artikel 4:81 Awb uitvoeringsbeleid opstellen. Bij de beslissing een vergunning al dan niet te verlenen, moet de kansspelautoriteit uiteraard maatwerk kunnen leveren. Dit kan met het verbinden van specifieke vergunningvoorschriften aan de vergunning.

Wijziging van de beperking waaronder de vergunning is verleend of van de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden, betekent wijziging van de vergunning. Die wijziging kan geschieden op aanvraag – waarvoor een bedrag verschuldigd zal zijn (artikel 31e) – of ambtshalve. Ambtshalve wijziging zal uitsluitend geschieden in het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de vergunde kansspelen.

Vierde lid

Op grond van het vierde lid worden nadere regels gesteld met betrekking tot de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. Hiervoor is al nader ingegaan op de afbakening van de diverse soorten kansspelen en de varianten daarvan die op grond van de vergunning in Nederland zullen mogen worden aangeboden, de geldigheidsduur van de vergunning en de voorschriften die daaraan kunnen worden verbonden.

Verder worden regels gesteld aan de overgang van de vergunning. Uitgangspunt daarbij is dat de vergunning niet door de vergunninghouder kan worden overgedragen. De vergunning is persoonsgebonden en bij de verlening daarvan spelen de aanvrager en diens onderneming een cruciale rol. De vergunninghouder is derhalve niet vrij die vergunning over te dragen aan een derde. Overgang van de vergunning, anders dan door overdracht door de vergunninghouder, bijvoorbeeld in het geval van fusie of splitsing, moet onder omstandigheden echter mogelijk zijn met toestemming van de kansspelautoriteit.

Artikel 31b (procedurele bepalingen)

De procedure tot verlening, wijziging, schorsing en intrekking van vergunningen tot het organiseren van kansspelen op afstand wordt beheerst door het algemene bestuursrecht. De Algemene wet bestuursrecht regelt onder meer aan welke vereisten een aanvraag moet voldoen en welke bescheiden en gegevens moeten worden verstrekt (artikel 4:2 Awb). Verder zijn de regelingen voor onvolledige (artikel 4:5 Awb) en herhaalde aanvragen (artikel 4:6 Awb), en de waarborgen voor de zorgvuldige voorbereiding van de beschikkingen (afdeling 4.1.2) van toepassing. Aangezien de kansspelautoriteit bevoegd is tot het verlenen, schorsen en intrekken van vergunningen, kan zij bijvoorbeeld voor het indienen van aanvragen en het verstrekken van gegevens formulieren vaststellen (artikel 4:4 Awb). Ook heeft zij binnen de kaders van de algemeen verbindende voorschriften ruimte om uitvoeringsbeleid vast te stellen (artikel 4:81 Awb).

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de termijn waarbinnen een beschikking op de aanvraag moet worden gegeven. Met het oog op de complexiteit van de kansspelmarkt zoals deze zich internationaal heeft ontwikkeld en de vereisten waaraan een kansspelaanbieder moet voldoen om voor een vergunning in aanmerking te kunnen komen, wordt in dit verband gedacht aan een periode van zes maanden met de mogelijkheid tot verlenging indien advisering of nader onderzoek door derden – bijvoorbeeld een buitenlandse kansspeltoezichthouder of het Bureau Bibob – nodig is.

Artikel 31c (weigering)

Het voorgestelde artikel 31c bevat de algemene gronden waarop een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand door de kansspelautoriteit moet worden geweigerd.

Bij de aanvraag moeten op grond van de Algemene wet bestuursrecht de gegevens en bescheiden worden overgelegd die voor de beoordeling van die aanvraag nodig zijn. Op grond die gegevens en bescheiden en de overige informatie waarover de kansspelautoriteit kan beschikken, moet naar het oordeel van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit voldoende zijn gewaarborgd dat de aanvrager en diens onderneming zullen voldoen aan de bij of krachtens de Wok gestelde voorschriften, waaronder de vereisten die worden gesteld aan de rechtsvorm, de zetel, de transparantie, inrichting en keuring van het spelsysteem, de consumentenbescherming, de administratie van de vergunde kansspelen op afstand, de uitbesteding van werkzaamheden, de betrouwbaarheid en de deskundigheid. Ook moet naar het oordeel van de raad van bestuur voldoende zijn gewaarborgd dat de kansspelen op afstand na vergunningverlening overeenkomstig de Nederlandse kansspel- en anti-witwasregelgeving en de Sanctiewet 1977 kunnen en ook daadwerkelijk zullen worden georganiseerd. Verder moet ook voorafgaand aan de vergunningverlening voldoende zijn gewaarborgd dat doelmatig en doeltreffend toezicht kan worden uitgeoefend op de naleving van de Nederlandse kansspel- en anti-witwaswetgeving, de Sanctiewet 1977 en de Wet KSB.

Indien bijvoorbeeld de betrouwbaarheid van de aanvrager of diens beleidsbepalers niet buiten twijfel staat, is op voorhand al duidelijk dat de aanvraag moet worden afgewezen. Dat is ook het geval, indien de aanvrager geen inzicht verschaft in de uiteindelijk belanghebbende van de kansspelonderneming. Ook zal van te voren moeten vaststaan dat de bedrijfsvoering, waaronder het spelsysteem en de daartoe behorende hard- en software en de uitbesteding van bepaalde werkzaamheden aan derden, zo is ingericht dat de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand mogelijk is. Zo moet de bedrijfsvoering van de aanbieder naar het oordeel van de kansspelautoriteit voldoende garanties bieden dat bijvoorbeeld de informatie- en administratieverplichtingen nageleefd zullen worden.

De door de vergunninghouder bij de aanvraag beschikbaar te stellen gegevens en bescheiden moeten ook voldoende inzicht geven in de wijze waarop de kansspelen na eventuele vergunningverlening zullen worden georganiseerd, hoe het proces van inschrijving en aanmelding van spelers is ingericht, hoe de betalingen tussen speler en aanbieder zullen verlopen, hoe de spelers- en transactiegegevens zullen worden geregistreerd en hoe die tegen onrechtmatige verwerking worden beschermd. Ook moet duidelijk zijn welke maatregelen de aanvrager heeft getroffen om naleving van onder meer de anti-witwaswetgeving en de Sanctiewet 1977 na te leven.
Verder moet reeds voor de verlening van de vergunning vast staan dat adequaat toezicht op de naleving van de kansspelwetgeving, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, de Sanctiewet 1977, de Wet op de kansspelbelasting en de handhaving van die regelgeving mogelijk is. In voorkomende gevallen kan de betrokken kansspelaanbieder nadere maatregelen treffen om die mogelijkheden te verbeteren en de aanvraag aan te vullen. Ook kan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit maatwerk leveren door bij de vergunningverlening ter meerdere zekerheid voorschriften aan de vergunning te verbinden.

Op het moment waarop de kansspelautoriteit beoordeelt of een vergunning kan worden verleend, zal mogelijk nog niet aan alle voorwaarden feitelijk kunnen zijn voldaan. Bepaalde vereisten – zoals het vereiste dat de vergunninghouder in Nederland een controledatabank in Nederland houdt – kunnen aanvullende investeringen vergen, die eerst zullen worden gedaan nadat zekerheid bestaat over de vergunningverlening. In dergelijke gevallen moet uit de overgelegde gegevens en bescheiden wel voldoende duidelijk zijn dat aan de betreffende voorwaarde zal worden voldaan nadat de vergunning zal zijn verleend. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van uitgewerkte voornemens of concept-overeenkomsten. Indien daarmee naar het oordeel van de raad van bestuur voldoende is gewaarborgd dat aan de vereisten van de kansspelregelgeving zal worden voldaan, kan de vergunning worden verleend. In dat geval kan de vergunning bijvoorbeeld worden verleend met ingang van de latere datum waarop de desbetreffende voorwaarde feitelijk zal zijn vervuld. Ook kan de kansspelautoriteit aan de vergunning voorschriften verbinden.

Artikel 31d (intrekking en schorsing)

Het voorgestelde artikel 31d bevat de algemene gronden waarop een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand kan worden ingetrokken. Intrekking van een vergunning geschiedt uiteraard met inachtneming van de zorgvuldigheidsnormen uit het algemene bestuursrecht. In de Algemene wet bestuursrecht zijn regels gesteld met betrekking tot onder meer de zorgvuldige gegevensvergaring en belangenafweging die door de kansspelautoriteit in acht moeten worden genomen bij de voorbereiding van een besluit.

De vergunning kan in ieder geval worden ingetrokken, indien de beslissing om die vergunning te verlenen is gebaseerd op onjuiste of onvolledige gegevens. Niet iedere onjuistheid of onvolledigheid rechtvaardigt de intrekking van een vergunning. De onjuistheid of onvolledigheid moet van dien aard zijn dat de vergunning niet aan de betrokken vergunninghouder zou zijn verleend, indien de kansspelautoriteit bij de vergunningverlening de beschikking zou hebben gehad over de volledige en juiste gegevens. Van onjuiste of onvolledige gegevens kan onder meer sprake zijn, indien de vergunninghouder informatie heeft achtergehouden die noodzakelijk was om de aanvraag te kunnen beoordelen.

De vergunning kan ook worden ingetrokken, indien niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden die gelden voor de verlening van die vergunning. Deze grond is van belang in gevallen waarin bij de verlening van de vergunning wel aan de voorwaarden voor vergunningverlening werd voldaan, maar de situatie nadien zodanig is gewijzigd dat niet langer aan die voorwaarden wordt voldaan. Gedacht kan worden aan gevallen waarin de vergunninghouder na de vergunningverlening zijn rechtsvorm wijzigt, zijn zetel verplaatst, een dubieuze (rechts)persoon uiteindelijk belanghebbende is geworden, een zodanig ondoorzichtige zeggenschapstructuur is ontstaan dat doelmatig en doeltreffend toezicht niet langer mogelijk is, of waarin de betrouwbaarheid en deskundigheid van de vergunninghouder of diens beleidsbepalers niet langer buiten twijfel staat.

De vergunning kan voorts worden ingetrokken, indien de vergunninghouder de wettelijke voorschriften op grond van de Wok, de Wet KSB, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, de Sanctiewet 1977, de beperking waaronder de vergunning is verleend, of de aan de vergunning verbonden voorschriften heeft overtreden. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan gevallen waarin de vergunninghouder naast de vergunde en met waarborgen omklede kansspelen in Nederland andere, niet-toegestane kansspelen aanbiedt of de verschuldigde kansspelbelasting of kansspelheffing niet heeft betaald. In zo'n geval kan er sprake van zijn dat de betrouwbaarheid van de vergunninghouder niet meer buiten twijfel staat. Ook kan een belastingschuld duiden op problemen met de continuïteit van de vergunninghouder die een verantwoorde en betrouwbare organisatie van kansspelen op afstand kunnen belemmeren.
Intrekking is ook mogelijk, indien de vergunninghouder onvoldoende medewerking heeft verleend aan het toezicht op naleving en de handhaving van de bij of krachtens die wetten gestelde voorschriften.

Uit de toepasselijke bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat de vergunninghouder, voordat de vergunning kan worden ingetrokken, door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit moet worden gehoord. Dit geeft hem in voorkomende gevallen alsnog de gelegenheid zich te conformeren aan de gestelde regels, bijvoorbeeld de belastingschuld alsnog te betalen, of om bijzondere omstandigheden naar voren te brengen die moeten worden betrokken bij de beoordeling of de vergunning moet worden ingetrokken. Hierbij kan worden gedacht aan een betalingsregeling die met de Belastingdienst is getroffen.

Tweede lid

Voorgesteld wordt de mogelijkheid om een vergunning te kunnen schorsen, hangende het onderzoek naar de wenselijkheid om die vergunning in te trekken. Met de zorgvuldige voorbereiding van een besluit omtrent de intrekking van de vergunning kan enige tijd zijn gemoeid, in het bijzonder indien onderzoek door bijvoorbeeld het openbaar ministerie, het bureau Bibob of een kansspeltoezichthouder buiten Nederland nodig is. Indien de gegevens die aanleiding hebben gegeven tot dat onderzoek van dien aard zijn dat het niet verantwoord is om de vergunninghouder nog langer toe te staan kansspelen in Nederland aan te bieden, moet de vergunning hangende de voorbereiding van het intrekkingbesluit kunnen worden geschorst. Het spreekt voor zich dat de periode van schorsing niet zeer lang kan zijn, maar anderzijds moet die periode wel een gedegen onderzoek mogelijk maken. Gedacht wordt aan een periode van zes maanden met de mogelijkheid tot verlenging.

Artikel 31e (behandelkosten)

Op grond van het voorgestelde artikel 31e wordt het bedrag dat verschuldigd is voor de behandeling van de aanvraag tot het verlenen of wijzigen van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand bij ministeriële regeling vastgesteld. Dat bedrag wordt gebaseerd op de kostprijs van de behandeling van dergelijke aanvragen.

Indien de voor de behandeling verschuldigde vergoeding niet wordt voldaan, wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld het bedrag alsnog te voldoen (artikel 4:5, eerste lid, Awb). De aanvraag kan, indien de daarvoor door de kansspelautoriteit gestelde termijn ongebruikt is verstreken, buiten behandeling worden gesteld. Dit moet in beginsel binnen vier weken plaatsvinden. Met de voorgestelde afwijking van artikel 4:5, vierde lid, van de Awb wordt beoogd te voorkomen dat de aanvraag niet buiten behandeling kan worden gesteld, indien die beschikking onverhoopt niet binnen die vier weken kan worden gegeven.

Artikel 31f (licentie-fee)

De vergunninghouder is op grond van het voorgestelde artikel 31f periodiek een bedrag verschuldigd voor het gebruik van de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. Zoals in paragraaf 7.1 van het algemene deel van deze toelichting is aangegeven, is de mate waarin de beoogde kanalisatie van kansspelen op afstand in Nederland kan worden bereikt, afhankelijk van de totale kosten die de vergunninghouder moet maken om de kansspelen op afstand overeenkomstig de Nederlandse regelgeving te mogen organiseren. Het bedrag dat is verschuldigd voor het gebruik van de vergunning is een van de factoren die de totale lastendruk bepalen. De grondslag en het tarief van de heffing worden vastgesteld bij ministeriële regeling. Daarbij kunnen ook regels worden gesteld met betrekking tot de periodes waarin het bedrag verschuldigd is. Het bedrag kan bij dwangbevel worden ingevorderd.

Artikel 31g (afdracht goede doelen)

De vergunninghouder kan op grond van het voorgestelde artikel 31g worden gehouden periodiek een bedrag af te dragen aan één of meer algemeen nut beogende instellingen, werkzaam op het gebied van sport, cultuur, maatschappelijk welzijn of volksgezondheid. Het periodiek te betalen bedrag zal dan in ieder geval in verhouding moeten staan tot de gewenste kanalisatie. Indien tot een dergelijke afdracht wordt besloten, zal de afdracht aan sport en goede doelen bij ministeriële regeling nader worden ingevuld. Ook zal dan worden geregeld wat de grondslag van die afdracht is en aan welke instellingen kan worden afgedragen. Zoals nader is toegelicht in paragraaf 3.6 van het algemene deel van deze toelichting, zal een dergelijke regeling in ieder geval niet reeds bij de opening van de markt tot stand worden gebracht.

Afdeling 3. De vergunninghouder

Artikel 31h (rechtsvorm, transparantie, continuïteit)

Eerste lid

Op grond van het Europese recht is het niet mogelijk te eisen dat een vergunninghouder zijn statutaire zetel, hoofdbestuur of hoofdvestiging in Nederland heeft. Een dergelijk vereiste zou tot gevolg hebben dat in andere lidstaten opgerichte vennootschappen geheel zijn uitgesloten van het aanbieden van kansspelen op afstand in Nederland, indien zij daartoe bijvoorbeeld een duurzame vestiging in Nederland zouden willen inrichten (bijvoorbeeld een agentschap, dochteronderneming of filiaal). Een in een andere EU- of EER-lidstaat opgerichte vennootschap zou in Nederland een andere vennootschap moeten oprichten of verwerven en zich niet kunnen beperken tot het grensoverschrijdend beheren van de in Nederland aangeboden kansspelen op afstand. Dit vormt niet alleen een beperking van vrijheid van vestiging, maar ook rechtstreekse discriminatie van vennootschappen met een zetel in een andere lidstaat.

De activiteiten van een aanbieder van kansspelen op afstand moeten doeltreffend kunnen worden gecontroleerd, maar deze randvoorwaarde volstaat niet ter rechtvaardiging van die beperking van de vrijheid van vestiging en de discriminatie van buitenlandse vennootschappen. Doelmatig en doeltreffend toezicht op naleving van de Nederlandse kansspelwetgeving door vergunninghouders in andere lidstaten en de handhaving daarvan kunnen op minder ingrijpende wijze worden gerealiseerd. Hierbij wordt met name gewezen op de verplichtingen op het gebied van administratie en informatie aan de kansspelautoriteit (artikel 34k), de verplichte keuring van het spelsysteem en de verplichting om een of meer functionarissen aan te stellen die belast zijn met het interne toezicht op naleving van de Nederlandse kansspelregelgeving (artikel 31i), de rechtstreekse toegang van de betrokken Nederlandse toezichthouders tot de voor het toezicht relevante gegevens in een controledatabank (artikel 34l) en op de financiële zekerheidsstelling (artikel 35d).

Uitgangspunt is dan ook dat de vergunninghouder in Nederland of een andere EU- of EER-lidstaat zetelt. Hiermee wordt gewaarborgd dat de relevante Europese instrumenten op het gebied van bijvoorbeeld consumentenbescherming, het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme, privacybescherming en vennootschapsrecht van toepassing zijn. Zoals in het algemene deel van deze toelichting reeds is aangegeven, wordt in Europees verband bovendien samengewerkt aan de ontwikkeling van het toezicht op grensoverschrijdende kansspelen op afstand.

Aangezien een belangrijk deel van het huidige kansspelaanbod in Nederland dat gekanaliseerd moet worden, wordt georganiseerd door aanbieders die gevestigd zijn op een van de Britse Kanaaleilanden, kan de kansspelautoriteit in een voorkomend geval waar dat voor de gewenste kanalisatie nodig is, ontheffing verlenen van het vereiste dat de vergunninghouder in een EU- of EER-lidstaat zetelt, en een vergunning verlenen aan een kansspelaanbieder die gevestigd is in een derde land.

Randvoorwaarden hiervoor zijn in ieder geval dat het recht van dat derde land zich niet verzet tegen het organiseren van kansspelen op afstand overeenkomstig de Wok, de Sanctiewet 1977 en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en voldoende waarborgen biedt op het gebied van consumentenbescherming, het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme, privacybescherming, transparantie en controles op de betrokken vennootschap, die vergelijkbaar zijn met de voor de lidstaten geldende regels op grond van de relevante Europese instrumenten. In de lagere regelgeving worden de randvoorwaarden gesteld waarbinnen de kansspelautoriteit ontheffing kan verlenen en dus een vergunning kan verlenen aan een aanbieder die in een derde land is gevestigd.

Tweede lid

Op grond van het eerste lid kan de vergunning alleen verleend worden aan een rechtspersoon met de rechtsvorm van een naamloze vennootschap, een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, het equivalent daarvan naar het recht van een andere EU- of EER lidstaat, of een Europese vennootschap. De onderneming hoeft dus geen NV of BV naar Nederlands recht te zijn, maar kan ook een naamloze vennootschap of een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid naar het recht van een andere EU- of EER- lidstaat zijn, bijvoorbeeld een Belgische of Franse société anonyme of société privée à responsabilité limitée, een Deense aktieselskaber of anpartselskaber, een Duitse Aktiengesellschaft of Gesellschaft mit beschränkter Haftung of een Britse public companies limited by shares. Voor de Europese vennootschap wordt verwezen naar Verordening (EG) nr 2157/2001 van de Raad van 8 oktober 2011 betreffende het statuut van de Europese vennootschap (SE).
Het vereiste van een kapitaalvennootschap naar het recht van een van de EU- of EER-lidstaten brengt de verplichtingen mee die op deze soorten vennootschappen rusten, met name wat betreft hun interne organisatie, hun boekhouding en de publicatie van hun jaarverslagen, en de controles waaraan zij kunnen worden onderworpen.
De toepassing van dit vereiste zonder onderscheid naar nationaliteit vormt weliswaar een beperking van het vrije dienstenverkeer, maar die wordt gerechtvaardigd door de doelstelling van het kansspelbeleid om fraude en witwassen, gelet op de specifieke kenmerken van de kansspelsector en de aan kansspelen verbonden gevaren, te voorkomen.

Indien de kansspelautoriteit in het belang van de kanalisatie ontheffing van het zetelvereiste verleent, kan zij eveneens ontheffing verlenen van het rechtsvormvereiste, mits de rechtsvorm van de betrokken aanbieder het equivalent is van een Europese kapitaalvennootschap. Hierover kunnen in de lagere regelgeving nadere regels worden gesteld. Ook kan de kansspelautoriteit met vergunningvoorschriften hierbij maatwerk leveren.

Derde lid

Op grond van het derde lid moet de vergunninghouder voortdurend inzicht hebben in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van zijn onderneming en, indien zijn onderneming deel uitmaakt van een concern, in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van dat concern. Ook moet de vergunninghouder inzicht hebben in de persoon van de uiteindelijke belanghebbende. De vergunninghouder moet dit inzicht te allen tijde aan de kansspelautoriteit kunnen verstrekken. Dit inzicht is onder meer nodig om de vergunningaanvraag behoorlijk te kunnen beoordelen. Zo is de beoordeling van de betrouwbaarheid, deskundigheid en continuïteit van de onderneming mede afhankelijk van de uiteindelijke belanghebbende.

In het belang van adequaat toezicht op de naleving van de kansspelwetgeving mag vergunninghouder op grond van het derde lid niet zijn verbonden met natuurlijke personen of rechtspersonen in een formele of feitelijke zeggenschapsstructuur die zo ondoorzichtig is dat deze een belemmering vormt of kan vormen voor het adequaat uitoefenen van toezicht. Ook mag het recht van een andere staat dat op die natuurlijke of rechtspersonen van toepassing is, het toezicht niet (kunnen) belemmeren. Dit vereiste is ontleend aan het vergelijkbare artikel 4.13 van de Wet op het financieel toezicht.

Vierde lid

Zoals in het algemene deel van deze toelichting is aangegeven, is de huidige Nederlandse markt van kansspelen op afstand – zowel in termen van bruto spelresultaat als in termen van aantallen spelers – zeer omvangrijk. Spelers moeten kunnen vertrouwen in het Nederlandse vergunningenstelsel. De continuïteit van de organisatie van de vergunninghouder is hierom belangrijk. De speler die naar een legaal, passend en attractief aanbod moet worden geleid, moet er op kunnen vertrouwen dat hij gedurende de vergunningduur bij die vergunninghouder kan blijven spelen en dat die ook in staat zal zijn om bijvoorbeeld zijn spelerstegoeden uit te keren. Hij moet er ook op kunnen vertrouwen dat de vergunninghouder niet – bijvoorbeeld als uitweg voor een dreigend faillissement – de Nederlandse

kansspelregelgeving gaat overtreden om zijn bedrijf te redden. Daarom moet de continuïteit van de vergunninghouder redelijkerwijs zijn gewaarborgd.
Dit is zeker niet het geval indien de vergunninghouder in staat van faillissement of liquidatie verkeert, indien surseance van betaling is verleend, of indien beslag is gelegd op zijn vermogen of op een of meer bedrijfsmiddelen die een aanmerkelijk deel van zijn vermogen vormen of die hij nodig heeft om de kansspelen overeenkomstig de Nederlandse kansspelregelgeving te kunnen organiseren. De vereisten aan de continuïteit worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Vooralsnog wordt daarbij niet gedacht aan waarborgen in de vorm van kapitaalvereisten.

De kansspelautoriteit beoordeelt de continuïteit van de vergunninghouder bij de vergunningverlening. Eenmaal beoordeeld, staat die vast, zolang niet een wijziging in de relevante feiten of omstandigheden een redelijke aanleiding geeft tot een nieuwe beoordeling. De vergunninghouder zal op grond van het voorgestelde artikel 34k na de vergunningverlening gegevens aan de kansspelautoriteit moeten verstrekken die relevant zijn voor zijn continuïteit.

Artikel 31i (bedrijfsvoering)

Het voorgestelde artikel 31i stelt eisen aan de bedrijfsvoering van de vergunninghouder. De bedrijfsvoering moet geschikt zijn voor de naleving van de kansspelwetgeving, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Sanctiewet 1977 bij het organiseren van kansspelen op afstand, en om die controleerbaar te maken.

Eerste lid

Het eerste lid vereist dat de vergunninghouder zijn bedrijfsvoering zodanig inricht dat een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen op afstand is gewaarborgd, en dat het toezicht op naleving van kansspelregelgeving en gestelde voorschriften en de handhaving daarvan, is gewaarborgd. Het tweede lid van art 31i geeft hieraan in belangrijke mate een nadere uitwerking.

Bij de bedrijfsvoering gaat het om de bedrijfsmiddelen (onder andere personeel, ICT systeemonderdelen zoals hardware, software en communicatiemiddelen, en de omgeving waarin delen van de bedrijfsvoering zijn gehuisd) en werkwijzen (gedocumenteerde processen en procedures) die door de vergunninghouder gebruikt worden bij het organiseren van kansspelen op afstand. Deze bedrijfsmiddelen en werkwijzen zijn bepalend voor de vraag of de bedrijfsvoering van de vergunninghouder er op is ingericht om de Nederlandse kansspelregelgeving na te leven. Een vergunninghouder kan bijvoorbeeld niet aan een informatieplicht voldoen, indien de relevante informatie niet door het systeem wordt verzameld. Een belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoering betreft het spelsysteem. Het spelsysteem onderscheidt zich van de rest van de bedrijfsvoering doordat het altijd gerelateerd is aan de organisatie van kansspelen op afstand. Tot het spelsysteem behoren onder andere die onderdelen die worden gebruikt bij bepalen van het toeval in het kansspel, het genereren, verwerken, bewaren en verwijderen van spelersgegevens, de communicatie met spelers en de (financiële) transacties met spelers. Deze – meest relevante – onderdelen van de bedrijfsvoering worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt en daarbij worden eisen van operationele en technische aard aan het spelsysteem gesteld.

Bij een verantwoorde bedrijfsvoering gaat het om zaken als deugdelijk beheer, eerlijkheid, integriteit, vertrouwelijkheid en veiligheid. De vergunninghouder is verantwoordelijk voor een beheerst aanbod van kansspelen waarbij de speler kan vertrouwen op de eerlijkheid en integriteit van de vergunninghouder, van het spel en van de andere spelers, op de vertrouwelijke behandeling van zijn gegevens, op de veiligheid van de omgeving waaraan hij zijn geld en gegevens heeft toevertrouwd, en op bescherming door de vergunninghouder tegen kansspelgerelateerde criminaliteit.
Bij de betrouwbaarheid van de bedrijfsvoering spelen deels dezelfde verwachtingen een rol, zoals eerlijkheid, integriteit, vertrouwelijkheid en veiligheid. Daarnaast gaat het bij betrouwbaarheid ook om de continuïteit, de inzichtelijkheid en conformiteit met de Nederlandse kansspelregelgeving. Vertrouwd moet kunnen worden op de stabiliteit van de onderneming van de vergunninghouder en de stabiliteit van het spelsysteem.
Voor de consument moet duidelijk zijn wie de vergunninghouder is en moet bij eventuele vragen en klachten ook daadwerkelijk bereikbaar zijn. De vergunninghouder moet aan zijn informatieverplichtingen kunnen voldoen, zoals het inzichtelijk maken hoe de kansspelen worden georganiseerd en aangeboden. Verder moet de bedrijfsvoering van de vergunninghouder zo zijn ingericht dat er op vertrouwd kan worden dat de vergunningsvoorwaarden, waarmee de doelstellingen van het kansspelbeleid worden gerealiseerd, worden nageleefd. Ook moet de vergunninghouder maatregelen nemen om tegen te gaan dat de door hem aangeboden kansspelen worden gebruikt voor kansspelgerelateerde criminaliteit. Zo moet hij (afwijkende) patronen in het speelgedrag kunnen herkennen, die duiden op bijvoorbeeld witwasactiviteiten, matchfixing en andere vormen van oneerlijk spelverloop.

Ook moet hij (afwijkende) patronen kunnen herkennen die duiden op onverantwoord spelgedrag.

Het vorenstaande vereist dat de bedrijfsvoering ook controleerbaar moet zijn. Zonder controleerbaarheid is immers niet na te gaan of de relevante onderdelen van de bedrijfsvoering inderdaad verantwoord en betrouwbaar zijn. De bedrijfsvoering moet daarom toegankelijk, inzichtelijk en testbaar zijn en bovendien goed geadministreerd worden.

Tweede lid

Het tweede lid geeft in belangrijke mate een nadere invulling aan het eerste lid. Op grond van het tweede lid worden eisen gesteld aan de middelen die voor het organiseren van de kansspelen op afstand worden gebruikt en de wijzen waarop deze worden aangewend. Dit wordt verder aangeduid als de middelen, processen en procedures. Op grond van onderdeel a worden eisen aan de middelen, processen en procedures gesteld in het belang van de betrouwbare, verantwoorde en controleerbare bedrijfsvoering. Onderdeel b voorziet in aanvullende eisen in het belang van de controleerbaarheid. Met de woorden 'in ieder geval' is tot uitdrukking gebracht dat deze invulling niet geheel uitputtend is. In bijzondere gevallen kan de kansspelautoriteit de vergunninghouder, indien dat noodzakelijk is in het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand, een bijzondere aanwijzing geven met betrekking tot zijn bedrijfsvoering, ook indien die voldoet aan de technische en operationele vereisten en gekeurd is door een geaccrediteerde keuringsinstelling.

Onderdeel a (technische en operationele vereisten)

Om te zorgen dat de bedrijfsvoering verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar is, worden technische en operationele eisen gesteld aan onder meer de veiligheid van de gebruikte informatica-systemen en van de elektronische betalingen. Kenmerk van deze technische en operationele vereisten is dat deze controleerbaar zijn. Deze vereisten zijn niet allemaal specifiek toegesneden op het organiseren van kansspelen op afstand. Daarom zal bij de uitwerking in de lagere regelgeving zo veel mogelijk worden aangesloten bij bestaande en gebruikelijke internationale industriële normen. Hierbij kan worden gedacht aan de normen van de ISO 27001 standaard van de International Standards Organisation (ISO) met betrekking tot de veiligheid van informatie die in andere Europese landen en in een belangrijk deel van de industrie worden gebruikt. Op het gebied van elektronische betalingen kan gedacht worden aan de Payment Card Industry Data Security Standard (PCI DSS).

Naast deze generieke normen voor een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare bedrijfsvoering worden ook technische en operationele vereisten gesteld die meer specifiek zijn toegesneden op de organisatie van kansspelen op afstand. Ook bij de uitwerking hiervan in lagere regelgeving wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande internationale praktijk in de sector en bij de regelgeving van andere Europese landen. In dit verband worden regels gesteld met betrekking tot onder meer de wijze waarop de in het spel besloten kans tot stand komt, zullen eisen worden gesteld aan de detectie van kansspelgerelateerde vormen van misbruik en criminaliteit, zoals witwassen, match-fixing en andere vormen van oneerlijk spelverloop, en zullen eisen worden gesteld die bepaalde vergunnings-voorwaarden testbaar maken. Met testbare vereisten worden de vergunningsvoorwaarden controleerbaar gemaakt. Verder worden in het belang van een verantwoord en betrouwbaar kansspelaanbod regels gesteld over het combineren van het kansspelaanbod met andere activiteiten, zodat bijvoorbeeld voorkomen kan worden dat de vergunninghouder belang heeft bij kredietverlening aan spelers, en het afscheiden en beveiligen van spelersgegevens.

Onderdeel b (keuring)

De middelen, processen en procedures die de vergunninghouder bij het organiseren van de kansspelen op afstand gebruikt, moeten zowel bij de vergunningverlening als daarna, tijdens het organiseren van de vergunde kansspelen, voldoen aan de eisen van de Nederlandse kansspelregelgeving. Hiervoor wordt een systeem van keuring door een geaccrediteerde instelling voorgesteld. Onderdeel b vereist dat de middelen, processen en procedures door een geaccrediteerde instelling zijn gekeurd. De technische en operationele vereisten zullen vrij omvangrijk en gedetailleerd zijn. Uit de praktijk van andere landen die kansspelen op afstand hebben gereguleerd, blijkt dat behoefte kan bestaan om deze vereisten vaak bij te stellen.

De Raad van Accreditatie kan organisaties op hun verzoek en volgens de daarvoor gangbare normen (zoals de ISO normen 17025 en 17020) accrediteren als inspectie-instellingen, als test laboratoria of als beide. Deze organisaties (keuringsinstellingen) worden geaccrediteerd voor een bepaalde scope, die beperkt wordt door de regels aan de hand waarvan een keuringsinstelling de keuringen zal verrichten. In het kader van de Nederlandse kansspelregelgeving zijn dit de voorwaarden (met name de technische en operationele vereisten) waaraan een vergunninghouder moet voldoen. Op grond van wederzijdse erkenning zijn ook nationale accreditatie-instanties uit de andere EU- en EER-lidstaten

bevoegd keuringsinstellingen te accrediteren voor de Nederlandse scope.
De technische en operationele vereisten die aan het spelsysteem worden gesteld en die scope van de keuring bepalen, zijn van uiteenlopende aard. Het keuren van het spelsysteem vergt daarom bepaalde technische competenties die ook uiteenlopend van aard zijn. De technische competenties, de normen en de methodieken van keuring worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Bij de uitwerking van de technische en operationele vereisten worden zo tevens eisen gesteld aan de technische competenties die nodig zijn voor de keuring van een bepaald product (bijvoorbeeld spelsoftware) of systeem dat onderdeel uitmaakt van het spelsysteem.
Het spelsysteem moet ter gelegenheid van de vergunningaanvraag, na de vergunningverlening bij wijzigingen van het spelsysteem en op daartoe strekkende aanwijzing van de kansspelautoriteit, aan een keuring worden onderworpen. Om dit mogelijk te maken, zal de kansspelaanbieder continu gebruik moeten kunnen maken van de diensten van een van de geaccrediteerde keuringsinstellingen. Hij moet de kansspelautoriteit op grond van artikel 34k berichten welke keuringsinstelling hij daartoe inzet.

De vergunninghouder moet de kansspelautoriteit op grond van het voorgestelde artikel 34k ook de desbetreffende keuringsrapporten overleggen. Aan de hand van deze rapporten en de overige beschikbare gegevens beoordeelt de kansspelautoriteit of sprake is van voldoende naleving. Naast de eerdere beoordeling van de vergunninghouder bij de vergunningverlening vormt een positief keuringsrapport een belangrijke indicatie dat de vergunninghouder de vergunningsvoorwaarden naleeft. Daarnaast kan de kansspelautoriteit bij de beoordeling van de naleving ook nog andere factoren betrekken, zoals klachten van spelers en andere externe signalen, daarop nader onderzoek instellen en waar nodig een nadere keuring gelasten.

Keuring bij aanvraag en vergunningverlening

Een vergunning kan worden verleend indien het spelsysteem voor de ingebruikname aantoonbaar aan de Nederlandse kansspelregelgeving voldoet. Dit moet blijken uit een eerste keuringsrapport (de initiële keuring). De kansspelautoriteit kan toestaan dat deze initiële keuring pas na enige tijd plaatsvindt, mits tussentijds voldoende is gewaarborgd dat het spelsysteem verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar is. De doorlooptijd van een vergunningaanvraag zal naar schatting ongeveer zes maanden bedragen. Om een snelle opening van de vergunde markt mogelijk te maken, kan het wenselijk zijn aanbieders gedurende een periode van zes maanden tot een jaar de gelegenheid te geven een deel van de tijdsintensieve technische keuringen af te ronden. Daarvoor moet wel bij de aanvraag worden aangetoond dat de aanbieder in een andere lidstaat (of een staat als bedoeld in artikel 31h, vijfde lid) op wettige wijze kansspelen op afstand organiseert en daar onder toezicht staat, dat het spelsysteem kort voor de vergunningverlening is gekeurd door een door die staat erkende keuringsinstelling, dat de door die staat gestelde technische en operationele vereisten naar het oordeel van de betrokken keuringsinstelling vergelijkbaar zijn met de Nederlandse vereisten, en dat die keuring heeft geleid tot een positief keuringsrapport. Deze voorwaarden worden op grond van het vijfde lid in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Hiermee wordt voorkomen dat opening van de markt voor kansspelen op afstand nog niet mogelijk is vanwege nog niet afgeronde, tijdsintensieve keuringen, zoals dat bijvoorbeeld het geval was bij de opening van de markt voor kansspelen op afstand in Denemarken.

Keuring na wijzigingen

De vergunninghouder moet voorgenomen wijzigingen in het spelsysteem vooraf laten onderwerpen aan een keuring door een geaccrediteerde keuringsinstelling en de kansspelautoriteit hierover (op grond van het voorgestelde artikel 34k) informeren. Aangezien wijzigingen in de praktijk aan de orde van de dag zijn – met name waar het gaat om de elektronische middelen – wordt op grond van het vijfde lid voorzien in enkele uitzonderingen op het vereiste van voorafgaande keuring. Keuring achteraf is verantwoord, indien de desbetreffende wijziging van het spelsysteem geen cruciale gevolgen heeft voor de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen op afstand, maar louter technisch van aard is. Keuring achteraf is ook verantwoord, indien de desbetreffende wijziging noodzakelijk is voor de veiligheid van het systeem. In die gevallen kan keuring ook korte tijd na implementatie van de wijziging plaatsvinden. Dergelijke wijzigingen moeten onverwijld kunnen worden aangebracht. De desbetreffende wijzigingen van het spelsysteem moeten dan wel binnen enkele maanden alsnog worden gekeurd. Dit wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt.

Derde lid (keuring op aanwijzing van de kansspelautoriteit)

Op grond van de rapporten van de initiële keuring en de meldingen van wijzigingen kan de kansspelautoriteit beoordelen of het spelsysteem is gekeurd.
In de internationale praktijk is het gebruikelijk dat het gehele spelsysteem naast de initiële keuring

voor de ingebruikname en naast de keuringen van de wijzigingen, ook jaarlijks wordt gekeurd. Dit brengt aanzienlijke extra kosten voor de vergunninghouder met zich mee, hetgeen de beoogde kanalisatie niet ten goede komt.

Daarom worden de aanvullende keuringen – naast de initiële keuring en de keuring van veranderingen – in het Nederlandse stelsel niet jaarlijks uitgevoerd, maar op tijdstippen die de kansspelautoriteit bepaalt. Die tijdstippen worden door de kansspelautoriteit op basis van een risicoanalyse en steekproefsgewijs bepaald. De door de vergunninghouder ingeschakelde geaccrediteerde keuringsinstelling voert op kosten van de vergunninghouder keuringen uit op een moment dat door de kansspelautoriteit wordt bepaald. Op grond van het derde lid kan de kansspelautoriteit daarbij bepalen dat slechts een of meerdere onderdelen van het spelsysteem moeten worden gekeurd.

Bij haar risicoanalyse betrekt de kansspelautoriteit de haar ter beschikking staande gegevens, waaronder ingekomen klachten van spelers, informatie van andere toezichthouders en de rapporten van keuringen die in het kader van een buitenlandse vergunning van de betrokken vergunninghouder zijn uitgevoerd.

Aanvullende steekproefsgewijze keuringen stellen veilig dat ook vergunninghouders ten aanzien van wie dergelijke indicaties niet aanwezig zijn, toch op ieder moment een aanwijzing tot het laten verrichten van een aanvullende keuring kunnen verwachten.
Omdat deze aanvullende keuringen niet op gezette tijden plaatsvinden en kort van tevoren aangekondigd worden, wordt verwacht dat dit leidt tot betere naleving door de vergunninghouder van de Nederlandse kansspelregelgeving.
Aanvullende keuring op basis van steekproeven en een risicoanalyse door de kansspelautoriteit leidt naar verwachting tot een lagere frequentie van aanvullende keuringen voor de gemiddelde vergunninghouder ten opzichte van periodieke (jaarlijkse) keuringen, en daarmee tot lagere lasten en tot een effectiever toezicht.

Vierde lid

In het belang van de interne bedrijfsvoering van de vergunninghouder en het externe nalevingstoezicht door de kansspelautoriteit moet de vergunninghouder op grond van het vierde lid een of meer ter zake kundige functionarissen aanwijzen die binnen zijn organisatie verantwoordelijk en beschikbaar zijn voor zowel de uitvoering van de Nederlandse kansspelregelgeving als het interne toezicht daarop. In de internationale praktijk worden dergelijke interne functionarissen wel aangeduid als compliance officers. In de lagere regelgeving kan desgewenst nadere invulling worden gegeven aan de vereisten met betrekking tot de kennis en/of ervaring van deze functionaris.
Deze functionaris moet binnen de organisatie van de vergunninghouder en ook voor de kansspelautoriteit beschikbaar zijn. Hij vormt zo een schakel tussen de (desbetreffende medewerkers van de) vergunninghouder en de kansspelautoriteit. Deze functionaris kan uiteraard alleen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en naleving binnen de organisatie van de aanbieder. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de naleving berust dus niet bij deze functionaris, maar bij de vergunninghouder. Het vierde lid staat er niet aan in de weg dat de vergunninghouder, gelet op bijvoorbeeld de omvang van zijn organisatie, meerdere van deze functionarissen met ieder hun eigen taken en verantwoordelijkheden aanwijst, mits dit wordt gemeld aan de kansspelautoriteit.

Vijfde lid

Op grond van het vijfde lid worden in de lagere regelgeving nadere regels gesteld met betrekking tot de voor de organisatie van kansspelen op afstand relevante onderdelen van de bedrijfsvoering.

Onderdeel c

De mogelijkheid om vergunninghouders te verplichten tot samenwerking met derden in het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen op afstand heeft onder meer betrekking op de samenwerking door de vergunninghouder met derden, waaronder organisaties als de European Sports Security Association (ESSA) of de European Lotteries Monitoring System (ELMS) en kansspeltoezichthouders, om matchfixing zoveel mogelijk te onderkennen en waar mogelijk te bestrijden. Op grond van onderdeel c kunnen ook andere vormen van samenwerking met derden worden voorgeschreven, indien dat noodzakelijk is voor de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de vergunde kansspelen.

Onderdeel d

De bescherming van de speler als consument speelt op verschillende plaatsen in de Wok en de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand een belangrijke rol. Zo bevat artikel 4a regels met

betrekking tot zorgvuldige, evenwichtige en niet-misleidende wervings- en reclameactiviteiten en maatregelen en voorzieningen om verslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Op grond van het voorgestelde artikel 31l worden aan de inschrijving als speler bepaalde voorwaarden in de sfeer van de consumentenbescherming verbonden, zoals kennisneming van bijvoorbeeld het privacy-reglement en de door de vergunninghouder gehanteerde algemene voorwaarden. Op grond van onderdeel d worden in de lagere regelgeving eisen aan de bedrijfsvoering gesteld in het belang van de consumentenbescherming. In dit verband wordt onder meer gedacht aan het beschikken over een klantendienst en de bereikbaarheid en het functioneren daarvan, en regels met betrekking tot de informatievoorziening aan de speler. Ook zullen regels worden gesteld om de transparantie en kenbaarheid voor de consument bij uitbesteding van onderdelen van het spelsysteem veilig te stellen; ook indien de vergunninghouder onderdelen als reclame en werving, het feitelijke spelaanbod of het klantbeheer aan derden uitbesteedt, moet het voor de consument duidelijk wie de vergunninghouder is.

Onderdeel e

In de complexe internationale praktijk van het aanbod van kansspelen op afstand dat moet worden gereguleerd, worden bepaalde onderdelen van het spelsysteem door aanbieders veelal aan gespecialiseerde derden uitbesteed. Het gaat hierbij onder meer om het beheer en de ontwikkeling van de spelsoftware, van de spelersadministratie, van de transactieadministratie, van de reclame- en wervingsactiviteiten, van de klantenservice en van de interne detectie van kansspelgerelateerde vormen van misbruik en criminaliteit.

Uitbesteding is op zichzelf niet bezwaarlijk, mits de naleving van de kansspelregelgeving en het toezicht daarop gewaarborgd blijven. Uitbesteding ontheft de vergunninghouder daarom niet van zijn verplichtingen en aansprakelijkheid als vergunninghouder. Ook indien bepaalde onderdelen vaan de bedrijfsvoering feitelijk door gespecialiseerde derden worden verzorgd, blijft de vergunninghouder verantwoordelijk voor de naleving van de Nederlandse kansspelregelgeving. In de lagere regelgeving worden daarom nadere eisen gesteld aan de uitbesteding van onderdelen van de bedrijfsvoering. Zo zal uitbesteding het interne en het externe toezicht op naleving niet in de weg mogen staan. Ook mag uitbesteding er niet toe leiden dat de eisen die aan de betrouwbaarheid en bekwaamheid van de vergunninghouder worden gesteld, worden omzeild.

Artikel 31j (betrouwbaarheid)

Eerste lid

Zowel de speler als consument van kansspelen op afstand, als de overheid moeten kunnen vertrouwen op de integriteit van de vergunninghouder en de door hem bij de organisatie van kansspelen op afstand betrokken personen. De betrouwbaarheid van de vergunninghouder, van degenen die bij het organiseren van de kansspelen op afstand betrokken zijn en van de uiteindelijk belanghebbende, moet daarom redelijkerwijs buiten twijfel staan. Aangezien de kansspelautoriteit bij de beoordeling van de betrouwbaarheid in bepaalde gevallen deels afhankelijk is van gegevens die uit het buitenland moeten komen, ligt de bewijslast voor de betrouwbaarheid bij degene die in aanmerking wil komen voor een kansspelvergunning. In dit opzicht is aansluiting gezocht bij de betrouwbaarheidsbeoordeling op grond van de Wet op het financieel toezicht.

Tweede lid

Aangezien de vergunninghouder een rechtspersoon is, wordt zijn betrouwbaarheid mede bepaald door die van de bij zijn organisatie betrokken personen. Daarbij gaat het met name om bestuurders, managers en werknemers wiens rol in de organisatie van invloed kan zijn op de betrouwbaarheid van de vergunninghouder. Zo is bijvoorbeeld het behoorlijk beheer van spelerstegoeden afhankelijk van de integriteit van degenen die het financiële management van de vergunninghouder verzorgen, en is effectieve detectie en preventie van witwassen, matchfixing en andere vormen van kansspelgerelateerde onregelmatigheden afhankelijk van de integriteit van de daarmee belaste werknemers.

Het tweede lid voorziet om deze reden in een verplichting voor de vergunninghouder om een adequaat beleid te voeren met betrekking tot de waarborging van de interne betrouwbaarheid. Hierbij wordt gedacht aan organisatorische regels en procedures die binnen de organisatie van de vergunninghouder de betrouwbaarheid van het personeel en andere bij de organisatie van de kansspelen op afstand betrokken personen voortdurend bewaken. Het gaat hierbij om leidinggevenden die invloed op andere betrokkenen kunnen uitoefenen, om personen op sleutelposities die zich functioneel in een positie bevinden waarin zij een beduidend verschil kunnen maken voor de betrouwbaarheid van de vergunninghouder, en om personen die bij het organiseren van de kansspelen op afstand met spelers in aanraking komen. Hun handelen kan van directe invloed zijn op consumentenbelangen. Personen op sleutelposities zijn onder meer degenen die belangrijke taken uitvoeren op het gebied van de

financiële controle, van het beheer van de spelen, de transacties en van het spelersbestand, van werving, van informaticasystemen en van beveiliging, of die daaraan leiding geven. In lagere regelgeving wordt het betrouwbaarheidsvereiste verder uitgewerkt.

Derde en vierde lid

In het derde lid wordt verdere invulling gegeven aan het eerste lid. Bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de (potentiële) vergunninghouder, van de personen die zijn beleid bepalen of mede bepalen en van de uiteindelijk belanghebbende, kan de kansspelautoriteit in ieder geval gebruik kunnen maken van het instrumentarium van de Wet Bibob. In de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob (Wet van 28 maart 2013, Stb. 2013, 125) is reeds geregeld dat dit instrumentarium kan worden toegepast in de speelautomatensector. Ook de sector van kansspelen op afstand is – hoewel door haar elektronische karakter beter controleerbaar – gevoelig voor misbruik voor criminele doeleinden en witwaspraktijken. Een kansspelaanbieder in de speelautomatensector die op grond van het Bibob-instrumentarium geen vergunning krijgt, kan om op dezelfde grond uiteraard ook geen vergunning krijgen voor het aanbieden van kansspelen of afstand. De effectiviteit van het Bibob-instrumentarium is overigens wel afhankelijk van de mate waarin gegevens uit het buitenland kunnen worden verkregen.

Vijfde lid

In de lagere regelgeving worden nadere regels gesteld met betrekking tot de betrouwbaarheid van de vergunninghouder en van de bij zijn organisatie betrokken personen. Daarbij wordt waar mogelijk aangesloten bij de vereisten die op grond van hoofdstuk 2 van het Besluit prudentiële regels Wft aan internationaal opererende financiële instellingen worden gesteld.
Hierdoor kan de kansspelautoriteit aansluiten bij de expertise en ervaringen van de toezichthouder op grond van de Wet op het financieel toezicht.

Bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de vergunninghouder wordt, naast overtredingen van (Nederlandse of buitenlandse) kansspelregelgeving, rekening gehouden met een breed scala aan strafrechtelijke antecedenten, toezichtantecedenten, financiële antecedenten, fiscaal bestuursrechtelijke antecedenten en overige antecedenten. Ook wordt in aanmerking genomen de mate waarin de vergunninghouder heeft voldaan aan zijn financiële verplichtingen uit bestuurlijke sancties, de kansspelheffing en de kansspelbelasting.
De aanbieder moet onder meer een verklaring omtrent het gedrag of, indien het een buitenlandse aanbieder betreft, een vergelijkbaar document overleggen waaruit blijkt dat hij geen relevante antecedenten heeft.

Artikel 31k (deskundigheid)

De verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand wordt in belangrijke mate bepaald door de professionele kwaliteit van het bestuur van de vergunninghouder en van het personeel en derden op belangrijke posities. Zo zal een kansspelaanbieder met een ondeskundig bestuur die de organisatie van kansspelen op afstand geheel of grotendeels aan derden uitbesteedt, niet goed in staat zijn om de deskundigheid van die derden te kunnen beoordelen, waardoor de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de georganiseerde kansspelen in het geding komt. De vergunninghouder kan bepaalde werkzaamheden aan derden uitbesteden, voor zover die derden voldoen aan de terzake gestelde deskundigheidsvereisten.
De leden van het bestuur van de vergunninghouder moeten beschikken over voldoende deskundigheid om dat te kunnen beoordelen, zodat er op kan worden vertrouwd dat het beleid van de vergunninghouder binnen de grenzen van een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen blijft.

Leidinggevenden, personen op sleutelposities en personen die bij het organiseren van kansspelen op afstand met spelers in aanraking komen, spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van dat beleid. Ook zij moeten beschikken over de nodige deskundigheid, waaronder begrepen geschiktheid en kennis of ervaring, op hun gebied. Zo kan bijvoorbeeld niet voorshands worden aangenomen dat bijvoorbeeld de voorschriften met betrekking tot de preventie van kansspelverslaving adequaat nageleefd zullen worden, indien de medewerkers van de klantendienst, degenen die de spelersgegevens analyseren op verslavingsrisico's en zij die bij risicovol speelgedrag de spelers aanspreken, niet de nodige kennis en/of ervaring op dat gebied hebben. De vergunninghouder moet er daarom voor zorgen dat de leidinggevenden, de personen op sleutelposities en de personen die bij het organiseren van kansspelen op afstand met spelers in aanraking komen, beschikken over passende deskundigheid.

In beginsel kan de vereiste deskundigheid worden aangetoond worden aan de hand van opleiding en ervaring. Op bepaalde gebieden zal een opleiding zijn vereist. Zo zal van bestuursleden, sleutelperso-

neel en personeel in contact met spelers vereist worden dat zij met goed gevolg een korte opleiding gevolgd hebben met betrekking tot verslavingspreventie. Vooral bij leidinggevenden zal echter meer waarde gehecht worden aan ervaring en expertise met betrekking tot de specifieke aard en risico's van de organisatie van kansspelen op afstand.

Afdeling 4. Het organiseren van kansspelen op afstand

Artikel 31l

Artikel 31l bevat een aantal bepalingen met betrekking tot de inschrijving en aanmelding van spelers bij de vergunninghouder. Het doel hiervan is dat de vergunninghouder weet wie aan de door hem georganiseerde kansspelen deelneemt of wil gaan deelnemen. Elke speler die gebruik maakt van de spelomgeving van de aanbieder, moet door de vergunninghouder worden herkend als een unieke speler. De effectiviteit van maatregelen op het gebied van onder meer het voorkomen van kansspelverslaving en witwassen is afhankelijk van die herkenning van de speler. De vergunninghouder moet weten wie de speler is om bijvoorbeeld te kunnen vaststellen dat deze meerderjarig is en niet is ingeschreven in het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h). Dit geldt zowel voor als tijdens het spel.

Eerste lid

Op grond van het eerste lid mag de vergunninghouder uitsluitend kansspelen op afstand aanbieden aan personen die door hem als speler zijn ingeschreven en die bij hem als speler zijn aangemeld.

De inschrijving als speler is in beginsel een eenmalige handeling, waarbij de identiteit van de betrokkene wordt vastgesteld en waarbij wordt gecontroleerd of deze mag deelnemen aan de kansspelen op afstand. Inschrijving geschiedt door middel van opgave van een aantal persoonlijke gegevens, die op grond van het vierde lid in lagere regelgeving nader worden uitgewerkt. Hierbij wordt in ieder geval gedacht aan de voor- en achternaam van de betrokkene, diens geboortedatum, betaalrekeningnummer en e-mailadres. Bij het openen van de betaalrekening is de identiteit van de betrokkene door de bank aan de hand van een identiteitsbewijs vastgesteld en is die identiteit geverifieerd.
Aangezien de vergunninghouder personen die zijn opgenomen in het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h) niet als speler mag inschrijven en dat register in het belang van de gegevenskwaliteit door hem wordt geraadpleegd aan de hand van het burgerservicenummer van de betrokkene, wordt bij de inschrijving ook dat burgerservicenummer verlangd. Indien de betrokkene daar niet over beschikt, kan het register aan de hand van andere persoonsgegevens worden geraadpleegd.

Na de inschrijving als speler meldt de betrokkene zich bij ieder bezoek aan de spelomgeving van de vergunninghouder aan als speler. Met die aanmelding wordt redelijkerwijs verzekerd dat degene die na de inschrijving wil gaan deelnemen aan de kansspelen op afstand, ook daadwerkelijk degene is die zich als speler heeft laten inschrijven en wiens identiteit is vastgesteld. De aanmelding bij ieder bezoek stelt de vergunninghouder ook in staat te controleren of de ingeschreven speler na diens inschrijving niet alsnog is opgenomen in het centraal register uitsluiting kansspelen.

De aanmelding als speler geschiedt op basis van een unieke inlognaam met bijbehorend wachtwoord. Deze unieke combinatie geeft de speler toegang tot zijn spelersprofiel met bijbehorend account. Automatische aanmelding als speler, bijvoorbeeld door het door de webbrowser of app laten onthouden van de inlognaam en het bijbehorende wachtwoord, wordt niet toegestaan. De reden hiervoor is dat het niet mogelijk moet kunnen zijn dat andere personen dan de als speler ingeschreven persoon – bijvoorbeeld diens minderjarige kinderen – kunnen deelnemen aan de vergunde kansspelen. Dit vormt een extra waarborg.

Tweede lid

Het tweede lid stelt een aantal voorwaarden aan de inschrijving als speler. De vergunninghouder moet de identiteit vaststellen van degene die zich als speler wil laten inschrijven, zodat hij weet wie de betrokken persoon is. De vergunninghouder moet onder andere kunnen vaststellen dat de betrokken persoon 18 jaar of ouder is en niet in het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h) is opgenomen. Aan minderjarigen en aan personen die zich in dat register hebben ingeschreven, mogen immers geen kansspelen op afstand worden aangeboden. De wijze waarop de identiteit wordt vastgesteld en geverifieerd, wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Verificatie van de identiteit kan bijvoorbeeld geschieden aan de hand van vergelijking van de persoons- en contactgegevens van de betrokkene met de gegevens over zijn betaalrekening die deze voor de inschrijving heeft moeten verstrekken en het kopie van het identiteitsbewijs van de persoon.

Bij de inschrijving moet de betrokken persoon zelf een spelersprofiel opstellen waarin hij een aantal grenzen aan zijn toekomstige speelgedrag stelt. Gedacht wordt aan een maximum bedrag dat hij per dag, week of maand naar de speelrekening wil overmaken, een maximum saldo op die speelrekening en een maximaal aantal bezoeken per dag, week of maand. Met het invullen van het spelersprofiel wordt de betrokken persoon zelf gedwongen vooraf te reflecteren over zijn speelgedrag en stelt hij de vergunninghouder in staat bij overschrijding van de grenzen van dat profiel in zijn speelgedrag te interveniëren.
Het profiel kan worden gewijzigd, met dien verstande dat een verlaging van de grenzen direct in werking treedt, en een verhoging eerst na verloop van enige tijd. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden in overleg met de instellingen voor verslavingszorg nadere regels gesteld met betrekking tot het spelersprofiel.

Wanneer een spelersaccount door de speler of door de vergunninghouder wordt gesloten, worden de gegevens met betrekking tot het spelersprofiel verwijderd. In lagere regelgeving wordt nader uitgewerkt welke bewaartermijnen hiervoor zullen gelden. Ook moet de speler, voordat hij kan worden ingeschreven, uitdrukkelijk instemmen met onder meer de door de vergunninghouder gehanteerde algemene voorwaarden en diens privacy-reglement.

Derde lid

Personen die in het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h) zijn opgenomen, mogen op grond van het tweede lid niet als speler bij een vergunninghouder worden ingeschreven. Indien een speler eerst na de inschrijving in het centraal register wordt opgenomen, moet zijn inschrijving als speler door de vergunninghouder worden beëindigd. Daarnaast mag de vergunninghouder op grond van het derde lid niet toestaan dat een persoon ten aanzien van wie hij redelijkerwijs moet vermoeden dat deze door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan zijn naasten, zich als speler aanmeldt. Het gaat hierbij om personen die nog niet in het register zijn ingeschreven, maar ten aanzien van wie de vergunninghouder op basis van een analyse van diens speelgedrag en een nader onderzoek (artikel 31n) wel redelijkerwijs moet vermoeden dat zij door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of hun naasten schade kunnen berokkenen. Indien deze spelers zich niet tijdelijk willen uitsluiten van verdere deelname aan risicovolle kansspelen op afstand, in speelhallen en in speelcasino's, moet de vergunninghouder de kansspelautoriteit hiervan in kennis stellen en voorkomen dat de betrokkenen kunnen blijven deelnemen aan de door hem georganiseerde kansspelen op afstand.

Vierde lid

In het maatschappelijk belang van de preventie van kansspelverslaving moet de vergunninghouder bij de inschrijving van een speler en bij ieder bezoek van de speler aan de speelsite, het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h) bevragen. In het belang van de kwaliteit van de gegevens is het uitgangspunt dat die bevraging plaatsvindt aan de hand van het burgerservicenummer van de betrokken speler. De vergunninghouder moet daarom gerechtigd zijn het burgerservicenummer voor dat doel te gebruiken.

Vijfde lid

Op grond van het vijfde lid worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot onder meer de inschrijving en aanmelding van spelers. Daarbij worden regels gesteld met betrekking tot de verificatie van de identiteit van spelers, bijvoorbeeld door het storten van een klein geldbedrag vanaf de opgegeven betaalrekening. Voorts wordt gedacht aan bepalingen met betrekking tot de zorgvuldige omgang door de ingeschreven speler van de inloggegevens om te voorkomen dat anderen zich daarmee voor deelname aan kansspelen kunnen aanmelden. Ook zal degene die als speler wil worden ingeschreven uitdrukkelijk moeten verklaren dat hij handelingsbekwaam is en uitsluitend voor eigen rekening en risico speelt. Verder wordt geregeld in welke gevallen de mogelijkheid om te spelen wordt geschorst of beëindigd. Bij schorsing wordt gedacht in situaties waarin de vergunninghouder een onderzoek instelt naar mogelijke betrokkenheid van de speler bij kansspel-gerelateerde criminaliteit of andere onregelmatigheden.

Artikel 31m

Het voorgestelde artikel 31m heeft betrekking op betalingstransacties tussen de vergunninghouder en de ingeschreven speler, en de spelerstegoeden bij de vergunninghouder.

Eerste lid

Op grond van het eerste lid worden in de lagere regelgeving regels gesteld met betrekking tot de

betalingen tussen de vergunninghouder en de bij hem ingeschreven speler. Deze zullen onder meer betrekking hebben op de spelersrekening. Dit is een interne rekening die de vergunninghouder opent ten behoeve van een individuele, door hem na identificatie ingeschreven speler, die daarop vanaf zijn betaalrekening of een naar die betaalrekening te herleiden betaalinstrument bedragen kan storten om bij deelname aan kansspelen in te kunnen zetten. De speler kan op zijn spelersrekening ook zijn spelerswinsten ontvangen en deze laten overmaken naar zijn betaalrekening of naar het naar die rekening te herleiden betaalinstrument. De vergunninghouder mag voor betalingstransacties met de speler uitsluitend het gebruik toestaan van betaalinstrumenten die zijn te herleiden tot die betaalrekening van de speler (de tegenrekening).

De geldbetalingen tussen speler en vergunninghouder verlopen in beginsel uitsluitend via de spelersrekening van de ingeschreven speler. Indien een prijs in natura wordt gewonnen, kan hiervan overeenkomstig in lagere regelgeving te stellen regels worden afgeweken, zolang de uitreiking daarvan aan de speler traceerbaar is en voldoet aan de eisen van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

De spelersrekening is gekoppeld aan een betaalrekening op naam van de speler. De speler kan uitsluitend vanaf die betaalrekening of een daarnaar te herleiden betaalinstrument geld op de spelersrekening storten. Speelwinsten op de spelersrekening mogen uitsluitend naar de daaraan gekoppelde betaalrekening of een daarnaar te herleiden betaalinstrument worden afgeboekt. Overdrachten tussen spelersrekeningen onderling zijn niet toegestaan, aangezien dit aanzienlijke risico's op het gebied van fraude en witwassen kan meebrengen.
Het saldo op de spelersrekening behoort toe aan de speler. De vergunninghouder mag echter geen betalingen aan de speler doen voordat hij diens identiteit heeft geverifieerd. In de lagere regelgeving wordt de wijze waarop die verificatie kan plaatsvinden nader uitgewerkt. Gedacht wordt aan het overmaken van een bedrag – bijvoorbeeld een eurocent – door de speler van zijn betaalrekening naar de spelersrekening, waarmee vast komt te staan dat de speler ook daadwerkelijk de beschikking heeft over de betaalrekening die hij bij zijn inschrijving heeft opgegeven, en aan het verstrekken van een kopie van zijn identiteitsbewijs. Dit verschaft de vergunninghouder de nodige gegevens waarmee – zo deze met elkaar in overeenstemming zijn – de identiteit afdoende kan worden geverifieerd. Niet uitgesloten is dat op termijn andere methoden van verificatie beschikbaar komen.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid moet de vergunninghouders passende waarborgen treffen voor het veilig verloop van de betalingen tussen hem en de speler. Voorts moet hij met passende maatregelen waarborgen dat spelerstegoeden te allen tijde uitbetaald kunnen worden. Voorkomen moet worden dat hij tekort schiet in het uitbetalen van spelerstegoeden, al dan niet als gevolg van financiële problemen, faillissement of surseance. Omdat het saldo op de spelersrekeningen toebehoort aan de spelers, is het in beginsel niet wenselijk dat spelerstegoeden deel uitmaken van het risicodragend vermogen van de vergunninghouder, waardoor bijvoorbeeld speculatie met de spelerstegoeden mogelijk zou worden. Het saldo van de rekening waarop de spelerstegoeden gestort worden, moet verder altijd ten minste gelijk zijn aan het totaal van de spelerstegoeden van de spelers.

De vergunninghouder moet de saldi van de spelersrekeningen veilig stellen door verzekering of door afscheiding van zijn risicodragende vermogen. Indien hij kiest voor dit laatste, bepaalt hij zelf hoe hij de saldi op de spelersrekeningen van het risicodragend kapitaal afscheidt. Hij kan daarbij kiezen voor een Nederlandse stichting, bijvoorbeeld naar het model waarop Nederlandse advocaten hun derdengelden afschermen, of voor een trust naar Angelsaksisch recht. Ook een derdenrekening zoals die in de Nederlandse notariële en gerechtsdeurwaarderspraktijk wordt gebruikt, is een geschikt instrument om de saldi van de spelersrekeningen af te scheiden van het risicodragend vermogen (derde lid). De kansspelautoriteit beoordeelt of de door de vergunninghouder getroffen maatregelen toereikend zijn.

Daarnaast moet de vergunninghouder waarborgen dat het saldo op de spelersrekening te allen tijde, dus ook ingeval van surseance of faillissement, aan de rechthebbende kan worden uitgekeerd. Dit betekent dat hij naast verzekering van de saldi op de spelersrekeningen of afscheiding van die saldi van zijn risicodragende kapitaal moet voorzien in passende maatregelen en procedures die veilig stellen dat te allen tijde duidelijk is welke speler recht heeft op welke uitkering en dat er ook een of meerdere personen zijn die de uitkering daadwerkelijk zullen kunnen verzorgen, ook ingeval van faillissement. In de gegeven voorbeelden kan hierbij worden gedacht aan het bestuur van de stichting of de trustee van de trust die de saldi beheert, of aan een accountant die gerechtigd is de saldi uit te keren.

Derde lid

Het derde lid maakt het mogelijk dat de vergunninghouder bij het afscheiden van de spelerstegoeden van het risico dragende eigen vermogen kan kiezen voor het gebruik van een derdenrekening zoals die ook in de Nederlandse gerechtsdeurwaarderspraktijk wordt gebruikt. Op grond van derde lid is artikel 19, eerste lid, tweede en derde volzin, tweede en derde lid, vierde lid, tweede en derde volzin, vijfde, zesde en achtste lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet in dat geval van overeenkomstige toepassing.

Vierde lid

Op grond van het vierde lid worden nadere regels gesteld met betrekking tot onder meer de opening, sluiting en schorsing van een speelrekening, het storten van geld op die rekening en de betaling uit die rekening, en met betrekking tot de informatievoorziening aan de speler over zijn speelrekening. Zo zal onder meer worden geregeld dat de vergunninghouder ten behoeve van een speler slechts één speelrekening kan openen, uitsluitend gelden van de speler op die rekening aanvaardt die afkomstig zijn van de betaalrekening van die speler of van een tot die rekening te herleiden betaalinstrument, de door de speler gestorte en gewonnen gelden onverwijld op de speelrekening bijschrijft, geen overboekingen toestaat tussen speelrekeningen van verschillende spelers en geen krediet aan de speler verstrekt op diens speelrekening.

De speelrekening zal door de vergunninghouder moeten worden gesloten, indien de inschrijving als speler wordt beëindigd. Het saldo van de speelrekening wordt dan onverwijld overgeboekt naar de betaalrekening van de speler of het naar die rekening terug te herleiden bestaalinstrument. Behoudens enkele uitzonderingen – verband houdend met bijvoorbeeld onderzoeken naar malversaties als witwassen of oneerlijk spelverloop – heeft de speler te allen tijde recht op uitkering van het saldo op zijn speelrekening.
Verder moet de vergunninghouder de speler gegevens verstrekken met betrekking tot onder meer het saldo van diens speelrekening en de relevante mutaties.

Artikel 31n (verslavingspreventie)

Eerste lid (registratie en analyse)

De vergunninghouder moet de voor het onderkennen van mogelijk risicovol speelgedrag relevante gegevens registreren en deze gegevens analyseren op basis van risico-indicatoren voor kansspelverslaving. Daarmee kan (ontluikend) probleemgedrag vroegtijdig worden onderkend en kan in het spelgedrag van de betrokken speler worden ingegrepen.
Op grond van het vijfde lid wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt welke gegevens in ieder geval moeten worden geregistreerd en geanalyseerd. Daarbij worden ook de te hanteren risico-indicatoren nader uitgewerkt. Het gaat hierbij in ieder geval om de hoogte van de limieten in het spelersprofiel, verhogingen en overschrijdingen daarvan, ontwikkelingen in de frequentie waarmee de speler deelneemt aan kansspelen op afstand, en ontwikkelingen in de door hem op de spelersrekening gestorte bedragen. Dergelijke gegevens kunnen bij het organiseren van kansspelen op afstand met elektronische middelen worden gegenereerd.
Daarnaast gaat het om ongewenst gedrag van de speler jegens medespelers of jegens medewerkers van de vergunninghouder, bijvoorbeeld medewerkers van de klantendienst, en om externe signalen van bijvoorbeeld gezinsleden van de speler. Deze indicatoren worden ook gebruik bij kansspelen die in speelhallen en speelcasino's worden georganiseerd. De risico-indicatoren waarop de vergunninghouder het spelgedrag registreert en analyseert, moeten voor spelers bekend zijn. Indien de analyse daartoe aanleiding geeft, moet de vergunninghouder in het speelgedrag interveniëren.

De registratie en analyse van gegevens met betrekking tot het speelgedrag kunnen op enig moment leiden tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, te weten gezondheidsgegevens in de zin van artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Hierop is in de toelichting bij de artikelen 27ja en 30v al nader ingegaan.
In lagere regelgeving worden eisen aan het spelsysteem gesteld. Daarbij worden strenge eisen gesteld aan onder meer de bescherming en verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens (waaronder het gebruik van het burgerservicenummer). Ook aan de systemen van landgebonden vergunninghouder zullen dergelijke eisen worden gesteld.

Tweede lid

Indien analyse van de geregistreerde gegevens leidt tot een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving, moet de vergunninghouder het gedrag van de speler nader onderzoeken. Een bepaalde risico-indicator kan immers duiden op een (ontluikend) risicovol

speelgedrag, maar zou ook een andere, meer onschuldige verklaring kunnen hebben. Dit onderzoek geschiedt aan de hand van een persoonlijk onderhoud met de speler. Dit onderhoud kan door de organisator van kansspelen op afstand via elektronische weg plaatsvinden (bijvoorbeeld via mail, beeldtelefoon of chat). De vergunninghouder zal zich daarbij moeten vergewissen van de juistheid van de door hem geconstateerde speelgedrag en onderzoeken of de speler door onmatige deelname of kansspelverslaving zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen. Enkel financieel verlies is daarvoor niet voldoende, aangezien verliezen nu eenmaal inherent is aan kansspelen. Onder meer moet worden onderzocht of de speler zich de geconstateerde deelname aan de kansspelen financieel wel kan veroorloven, in hoeverre sprake is van afhankelijkheid van kansspelen, en welke invloed de deelname aan de kansspelen heeft op het gedrag en de omgeving van de speler.
Dit betekent uiteraard niet dat de vergunninghouder een diepgravend financieel onderzoek naar de financiële situatie van de speler moet instellen en in het kader daarvan gegevens moet vergaren met betrekking tot inkomens- en bestedingspatronen, maar wel moet hij tijdens het onderhoud informeren naar de financiële gevolgen van het speelgedrag voor de betrokken speler, aangezien dit een van de indicatoren voor mogelijk risico- of probleemgedrag is.

Dit onderzoek moet worden uitgevoerd door medewerkers die kennis hebben van verslavingsproblematiek en (ontluikend) probleemgedrag kunnen onderkennen.
De vergunninghouder stelt een verslag van dit onderhoud op. Dit verslag is onder meer van belang met het oog op verdere monitoring van de speler en diens eventuele tijdelijke uitsluiting door de kansspelautoriteit van verdere deelname aan risicovolle kansspelen (artikel 33da). Het verslag is ook van belang voor het toezicht door de kansspelautoriteit op naleving door de vergunninghouder van diens verplichtingen tot interventie in het speelgedrag.

Derde lid

Indien de vergunninghouder op grond van de analyse van het speelgedrag en het persoonlijk onderhoud met de speler redelijkerwijs moet vermoeden dat deze speler door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, informeert hij de speler over diens speelgedrag in relatie tot verantwoord speelgedrag. In wezen houdt hij die speler hiermee een spiegel voor waardoor deze zich bewust moet worden van zijn speelgedrag en de gevolgen daarvan. De vergunninghouder moet in zo'n geval voorkomen dat de speler zich kan aanmelden voor verdere deelname aan de door hem georganiseerde kansspelen (artikel 31l, derde lid).

De vergunninghouder is bovendien gehouden deze speler te adviseren zich tijdelijk uit te sluiten van deelname aan kansspelen op afstand en kansspelen in speelhallen of speelcasino's, en hem te informeren over de gevolgen daarvan. Deze zelfuitsluiting betekent dat de speler tijdelijk wordt opgenomen in het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h), waardoor hij gedurende zes maanden – of langer, indien hij dat wenst – niet wordt toegelaten tot speelhallen en speelcasino's in Nederland en tot kansspelen op afstand die in Nederland worden aangeboden. Op die beslissing kan de speler gedurende zes maanden niet terugkomen.

Naar verwachting zal een grote meerderheid van de betrokken spelers dit advies volgen. In dat geval moet de vergunninghouder de speler desgevraagd behulpzaam zijn bij die zelfuitsluiting door de daartoe benodigde feitelijke handelingen voor hem te verrichten. De speler kan deze handelingen uiteraard ook zelf verrichten. De vergunninghouder kan de speler niet verplichten tot een uitsluiting door inschrijving in het register. De kansspelautoriteit heeft wel de bevoegdheid een speler op onvrijwillige basis voor de duur van zes maanden in het register op te nemen en hem zo uit te sluiten van deelname aan risicovolle kansspelen op afstand, in speelhallen en in speelcasino's (artikel 33da).

Vierde lid

Het vierde lid heeft betrekking op de speler die naar het deskundige oordeel van de vergunninghouder door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, maar die zich niet tijdelijk wil uitsluiten van deelname aan kansspelen op afstand, in speelcasino's en in speelhallen. De vergunninghouder moet de kansspelautoriteit hierover in kennis stellen. De kansspelautoriteit kan de betrokken speler vervolgens alsnog op onvrijwillige basis tijdelijk uitsluiten van deelname aan die kansspelen (artikel 33da).
De vergunninghouder moet de kansspelautoriteit bij die kennisgeving de nodige gegevens verstrekken die de kansspelautoriteit nodig heeft voor de beoordeling of de betrokken speler inderdaad door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen en voor de eventuele voorbereiding van een besluit met betrekking tot diens tijdelijke uitsluiting. Die gegevens worden op grond van het vijfde lid in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Het gaat hierbij in ieder geval om de gegevens en analyse omtrent het speelgedrag van de betrokken speler (eerste lid), de uitkomst van het onderzoek naar het gedrag van de speler (tweede lid)

en de reactie van de speler op het advies tot zelfuitsluiting (derde lid). De kansspelautoriteit moet op de juistheid en volledigheid van deze gegevens kunnen afgaan. Indien de door de vergunninghouder verstrekte gegevens in een voorkomend geval echter ontoereikend zijn, kan de kansspelautoriteit aanvullende gegevens van de vergunninghouder vragen. Ook kan zij zelf aanvullende gegevens vergaren.

In het maatschappelijk belang van de preventie van kansspelverslaving kan de vergunninghouder gebruik maken van het burgerservicenummer van de betrokken speler. Met dit gebruik en met de kwaliteitscontroles die binnen de BSN-infrastructuur gebruikt kunnen worden, wordt de kwaliteit van de gegevens in het register bevorderd en daarmee het risico op identiteitsverwisseling gereduceerd, en worden ook de administratieve en uitvoeringslasten bij de vergunninghouder en de kansspelautoriteit gedrukt. In de toelichting op artikel 33h, vijfde lid, wordt hierop nader ingegaan. De vergunninghouder moet zich houden aan de privacywaarborgen en onder meer waarborgen dat het burgerservicenummer niet voor ander doeleinden wordt gebruikt. Op grond van het vijfde lid worden hierover nadere regels gesteld.

Vijfde lid

Op grond van het vijfde lid kunnen in de lagere regelgeving nadere regels worden gesteld met betrekking tot de registratie en analyse van spelersgegevens en de gevolgen die de vergunninghouder daaraan moet verbinden.

Artikel 31o (delegatie)

In verband met de complexe en snel veranderende internationale praktijk van kansspelen op afstand is het van belang dat de Nederlandse regelgeving voldoende flexibel is om de doelstellingen van het kansspelbeleid blijvend te kunnen borgen. De ervaring in andere lidstaten die kansspelen op afstand al hebben gereguleerd, leert dat flexibiliteit in de regelgeving noodzakelijk is. Het voorgestelde artikel 31o voorziet in een aanvullende grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen om de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand ook bij onvoorziene ontwikkelingen veilig te stellen. Op dit moment wordt geen concrete invulling van deze bevoegdheid voorzien.

De regering wijst in dit verband op de mogelijkheid in de bestaande kansspelwetgeving om aan de kansspelvergunningen voorschriften te verbinden met betrekking tot een niet-limitatief aantal onderwerpen (artikelen 5, 10, 14c, 21, 25, 27c, 27i, 30d en 30j), waarmee kan worden ingespeeld op onvoorzienbare ontwikkelingen. De voorschriften die de kansspelautoriteit aan de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand kan verbinden (artikel 31a, derde lid), zijn met name bedoeld om in individuele gevallen maatwerk te kunnen leveren. Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de rechten en plichten van de vergunninghouder overeenkomstig het transparantiebeginsel zoveel mogelijk van te voren kenbaar zijn.

Onderdeel Q (artikel 33da)

Personen die niet willen deelnemen aan kansspelen op afstand, in speelcasino's en in speelhallen kunnen zich, al dan niet door tussenkomst van de organisator van dergelijke spelen en al dan niet met diens hulp, tijdelijk uitsluiten van deelname aan dergelijke kansspelen door inschrijving in het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h). Het kan hierbij gaan om zelfuitsluiting op advies van een vergunninghouder na analyse van het speelgedrag en een persoonlijk onderhoud met de betrokken speler. Noodzakelijk is dit echter niet voor tijdelijke zelfuitsluiting van deelname aan dergelijke kansspelen; iedere Nederlands ingezetene kan zich vrijwillig in het register inschrijven. Inschrijving in het register kan echter ook op onvrijwillige basis geschieden.

Onvrijwillige uitsluiting is een zeer ingrijpende maatregel, waarom de speler niet zelf heeft gevraagd. Zij gaat ook verder dan de onvrijwillige uitsluiting door de vergunninghouder van deelname aan de door die vergunninghouder zelf georganiseerde kansspelen, omdat de betrokken speler door inschrijving van het centraal register ook is uitgesloten van deelname aan alle andere risicovolle kansspelen die in speelhallen, speelcasino's en op afstand door de Nederlandse vergunninghouders worden georganiseerd. Om de zorgvuldige beoordeling en de uniformiteit in de uitvoering daarvan te waarborgen wordt de bevoegdheid tot onvrijwillige uitsluiting bij de kansspelautoriteit gelegd.

Eerste lid

Het voorgestelde artikel 33da, eerste lid, geeft de raad van bestuur van de kansspelautoriteit de bevoegdheid om probleemspelers die daartoe niet zelf hebben gekozen, voor de duur van zes maanden uit te sluiten van deelname aan kansspelen op afstand, in speelcasino's en in speelhallen.

Het gaat hierbij met name om gevallen waarin de organisator van dergelijke kansspelen na registratie en analyse van het speelgedrag en na interventie en nader onderzoek, de speler vanuit zijn deskundigheid heeft geadviseerd tot tijdelijke zelfuitsluiting, en waarin die speler dit advies niet heeft gevolgd. De vergunninghouder moet in dergelijke gevallen de kansspelautoriteit in kennis stellen en daarbij de nodige gegevens verstrekken die in ieder geval betrekking hebben op het speelgedrag, de analyse daarvan en het naar aanleiding hiervan door de vergunninghouder ingestelde onderzoek (artikelen 27ja, 30v en 31n).

Het kan echter ook gaan om gevallen waarin een derde belanghebbende, bijvoorbeeld een gezinslid van de speler, zich rechtstreeks tot de kansspelautoriteit wendt met het verzoek om een speler tijdelijk van deelname uit te sluiten. In dat geval heeft de kansspelautoriteit mogelijk minder gegevens ter beschikking met betrekking tot het exacte speelgedrag van de betrokkene, maar kunnen meer gegevens over de (persoonlijke en maatschappelijke) gevolgen van dat speelgedrag beschikbaar zijn.

Naar aanleiding van de kennisgeving van de vergunninghouder of het verzoek van een derde belanghebbende zal de kansspelautoriteit onderzoeken of de betrokken speler inderdaad door zijn speelgedrag schade aan zichzelf of zijn naasten kan aanrichten en door opneming in het centraal register tijdelijk van deelname aan risicovolle kansspelen op afstand, in speelcasino's en in speelhallen moet worden uitgesloten.
De procedurele aspecten van (de voorbereiding van) het besluit tot onvrijwillige opname in het centraal register worden beheerst door de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Bij de voorbereiding van een besluit tot tijdelijke uitsluiting moet de kansspelautoriteit de nodige kennis vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen (artikel 3:2 Awb).
Relevante feiten zijn onder meer het speelgedrag van de betrokken speler en de (negatieve) invloed van kansspelen op diens leven. Deze gegevens zullen in de meeste gevallen voornamelijk afkomstig zijn van de vergunninghouder die de melding heeft gedaan en daarbij relevante gegevens heeft verstrekt, of die naar aanleiding van zo'n melding nadere gegevens aan de kansspelautoriteit moet verstrekken. Uit het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb) vloeit voort dat de kansspelautoriteit zich ervan moet van vergewissen dat het onderzoek door de vergunninghouder zorgvuldig is geweest. De vergunninghouder moet gegevens over het speelgedrag van de betrokkene hebben geanalyseerd, op basis daarvan een redelijk vermoeden van risicovol speelgedrag hebben verkregen en dit in een persoonlijk onderhoud met de betrokkene hebben besproken, waarbij dat vermoeden niet is weggenomen. Een en ander moet op schrift worden vastgelegd.

De gegevens kunnen ook afkomstig zijn van de betrokken speler zelf die in de gelegenheid moet worden gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen (artikel 4:8 Awb), van een derde als bijvoorbeeld een gezinslid of uit een advies van een externe deskundige op het gebied van verslavingszorg. De voorbereiding van het besluit over inschrijving in het centraal register zal sneller en beter verlopen naarmate het door de vergunninghouder ingestelde onderzoek zorgvuldiger is. Daarom worden op grond van de voorgestelde artikelen 27ja, vijfde lid, 30v, vijfde lid, en 31n, vijfde lid, eisen gesteld aan de gegevensanalyse en het daarop volgende onderzoek van de vergunninghouder. Op grond van deze gegevens moet de kansspelautoriteit in beginsel de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen kunnen afwegen (artikel 3:4 Awb) en het besluit van een deugdelijke motivering kunnen voorzien (artikel 3:46 Awb).

Tweede lid

De vergunninghouder moet bij de kennisgeving de nodige gegevens verstrekken die de kansspelautoriteit nodig heeft voor de voorbereiding van het besluit met betrekking tot de inschrijving van een speler in het centraal register. Deze gegevens zullen niet altijd volstaan voor de zorgvuldige voorbereiding van het besluit. Te denken valt aan gevallen waarin de vergunninghouder vermeldt dat de betrokken speler ook deelneemt aan kansspelen die door andere aanbieders worden georganiseerd en aan gevallen waarin bijvoorbeeld een gezinslid van de speler verzoekt om tijdelijke uitsluiting. In dergelijke gevallen moet de kansspelautoriteit de noodzakelijke gegevens bij de (andere) vergunninghouder kunnen opvragen. Het tweede lid voorziet er in dat deze gegevens in dat geval door de betrokken vergunninghouder moeten worden verstrekt.

Het gaat hierbij niet in eerste instantie om toezichtinformatie (artikel 34k), maar om informatie die nodig is voor de voorbereiding van het eventuele besluit tot opname in het centrale register. Die informatie kan echter wel van belang zijn voor het toezicht op naleving van de verplichting tot registratie, analyse en interventie (artikelen 27ja, 30v en 31n) en kan door de raad van bestuur op grond van artikel 33g, tweede lid, aan de toezichthouders van de kansspelautoriteit worden verstrekt.

Onderdelen R en S (artikelen 33e en 33f)

Artikel 33e, eerste lid

Mede door het ontbreken van fysiek contact tijdens het spel tussen de speler en de aanbieder brengt deelname aan kansspelen op afstand ten opzichte van deelname aan fysieke kansspelen specifieke verslavingsrisico's met zich mee, die echter met behulp van de voor het organiseren van kansspelen op afstand benodigde technische middelen ook kunnen worden beteugeld. Daarom wordt de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand onder meer verplicht het speelgedrag te registreren en te analyseren en waar nodig in het spelgedrag van de speler te interveniëren (artikel 31n). Bij risicovol speelgedrag moet de vergunninghouder de betrokken speler onder meer wijzen op de mogelijkheden van reguliere hulpverlening en anonieme online-hulpverlening.

Verschillende onderzoeken[77] en de reacties van de verslavingszorg op dit wetsvoorstel wijzen er op dat anonieme online-hulpverlening ten opzichte van behandelingen met fysiek contact tussen speler en behandelaar zeer effectief is vanwege de laagdrempeligheid en de anonimiteit. Toegang tot anonieme online-behandeling is van groot belang voor het vroegtijdig bereiken van probleemspelers. Deze laagdrempelige vorm van behandeling laat zich bij uitstek goed combineren met kansspelen op afstand, door vanuit de online voorlichting en preventieve instrumenten als elektronische zelftesten en feedback systemen te verwijzen naar online behandeling.

Het voorgestelde onderdeel b van artikel 33e, eerste lid, heeft betrekking op een fonds ten behoeve van bekostiging van preventie en (anonieme) behandeling van kansspelverslaving. Voorgesteld wordt dit preventiefonds ('verslavingsfonds') zodanig in te richten, dat de houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand voortaan ook een bijdrage leveren aan de kosten van preventiehulp en (anonieme) behandeling van kansspelverslaving en van onderzoek naar preventie en behandeling van kansspelverslaving. Op dit moment vindt er door een enkele online aanbieder reeds vrijwillige subsidiëring plaats van anonieme hulp of behandeling door een verslavingszorg instelling. De voorgestelde instelling van het fonds betekent verbreding en verduurzaming hiervan. Met de uitbreiding van de bestaande bestemmingsheffing is beoogd onnodige extra administratieve en uitvoeringslasten voor de vergunninghouder en de overheid te voorkomen.

De via de afdracht te bekostigen preventie van kansspelverslaving zal zich richten op voorlichting van risicogroepen zoals licht verstandelijk gehandicapten, onderzoek naar effectieve preventie-interventies en verbetering en ontwikkeling van behandelmethodieken. Ook is inzicht nodig in het effect van de regulering van online kansspelen op de kansspelverslaving. Het verslavingsonderzoek ten aanzien van kansspelen op afstand staat nog in de kinderschoenen, zoals ook wordt beargumenteerd in het groenboek van de EC en het door de EU gefinancierde research programma ALICE-RAP (www.alicerap.eu).

De grondslag van de bijdrage aan de kosten van preventie en behandeling van en onderzoek naar kansspelverslaving is het bruto spelresultaat van de vergunninghouder. Dit is ook de grondslag van de heffing ter bestrijding van de kosten van de kansspelautoriteit (zie het voorgestelde tweede lid, onder c, van artikel 33e). In de beschikking waarbij de kansspelheffing wordt opgelegd, zullen voortaan 'boven de streep' twee bedragen worden gespecificeerd; naast het bedrag dat de vergunninghouder verschuldigd is als bijdrage aan de kosten van de kansspelautoriteit wordt voortaan afzonderlijk het bedrag ter bestrijding van de kosten van preventie en behandeling van kansspelverslaving gespecificeerd.

De hoogte van de bijdrage die door de houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand gezamenlijk moet worden geleverd, wordt door de Minister van Veiligheid en Justitie vastgesteld en door de kansspelautoriteit opgelegd. Dit past ook bij de coördinerende rol die de kansspelautoriteit op grond van artikel 33b Wok heeft om kansspelverslaving te voorkomen. De bijdrage is uiteraard niet hoger dan de daadwerkelijk voorpreventie en (anonieme) behandeling van en onderzoek naar kansspelverslaving gemaakte kosten. Die zullen door het ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden gespecificeerd en verantwoord. Bij de vaststelling van de hoogte van de bijdrage zal daarnaast ook rekening worden gehouden met de totale kostendruk die mede bepalend is voor de toeleiding van spelers naar het veilige en gereguleerde kansspelaanbod. Hoge kosten belemmeren immers het passende en attractieve legale aanbod dat spelers moet weerhouden van deelname aan illegale kansspelen op afstand die het hoge beschermingsniveau – ook tegen

[77] Intraval, Gokken in kaart, 2010, pp. 74–75; M. G. Postel e.a., Effectiveness of a Web-based Intervention for Problem Drinkers and Reasons for Dropout: Randomized Controlled Trial, Journal of Medical Internet Research, vol. 12, nr. 4, 2010; J. A. Cunningham e.a., Pilot study of an Internet-based personalized feedback intervention for problem gamblers, Journal of Gambling Issues, nr. 26, december 2011.

kansspelverslaving – van de legale kansspelen op afstand niet bieden.

De scope van te bekostigen preventie-interventies, (anonieme) behandelingen en onderzoek, de omvang van het fonds en de verwachte hoogte van de aanvullende heffing is nog niet bekend. Deze aspecten worden met een uitvoeringstoets nader uitgewerkt.

Met de voorgestelde uitbreiding van de bestemming van de kansspelheffing wordt ook tegemoet gekomen aan de motie Van Gent (Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 12) waarin de toenmalige regering werd verzocht de wenselijkheid en haalbaarheid te onderzoeken van een door kansspelaanbieders te financieren fonds waaruit de kosten van de behandeling van kansspelverslaafden gefinancierd kunnen worden.

Artikelen 33e, tweede lid, en 33f

De kosten van de kansspelautoriteit worden bestreden uit een bestemmingsheffing (de kansspelheffing), die wordt opgelegd aan de houders van vergunningen tot het organiseren van kansspelen. De grondslag van de kansspelheffing is op dit moment – kort gezegd – de nominale waarde van de verkochte deelnamebewijzen voor loterijen en de aantallen speeltafels, daaraan gekoppelde spelersterminals en spelersplaatsen van speelautomaten voor speelautomaten (hallen) en speelcasino's.

Deze grondslagen zijn gebaseerd op de fysieke werkelijkheid en zijn niet bruikbaar voor de kansspelen die op afstand worden georganiseerd. Om die reden wordt voorgesteld als grondslag voor de kansspelen op afstand aan te houden het zogeheten bruto spelresultaat. In het eerste subonderdeel van artikel 33e, tweede lid, is dit omschreven als het verschil tussen de ontvangen inzetten en de uitgekeerde prijzen. Tot de inzetten worden hierbij ook gerekend de speeltegoeden die de vergunninghouder de speler gratis ter beschikking stelt om mee te kunnen spelen (bonussen). Deze worden niet gerekend tot de prijzen, aangezien zij door de speler niet te gelde kunnen worden gemaakt. Bij prijzen in natura ligt dit anders, aangezien die ter vrije beschikking worden gesteld van de speler die deze bijvoorbeeld kan verkopen. Van prijzen in natura wordt de kostprijs voor de vergunninghouder bij de berekening van het bruto spelresultaat betrokken. De vergunninghouder zal hiervoor een bewijsstuk (bijvoorbeeld de factuur) moeten kunnen overleggen, waaruit de kosten van aanschaf van die prijzen blijkt. Prijzen die bijvoorbeeld door een sponsor gratis ter beschikking zijn gesteld, blijven buiten beschouwing.

Bij bepaalde kansspelen waarbij spelers tegen elkaar en niet tegen de vergunninghouder spelen, worden de prijzen niet door de vergunninghouder ter beschikking gesteld, maar ontvangt de vergunninghouder slechts een vergoeding voor het mogelijk maken van deelname aan die kansspelen. Bij pokertoernooien betreft dit bijvoorbeeld de toernooi fee die men betaalt naast de fee om zichzelf in te kopen in het spel. Bij een betting exchange betreft dit de commissie voor de aanbieder. In dergelijke gevallen wordt de kansspelheffing berekend op basis van hetgeen de vergunninghouder ontvangt voor het geven van gelegenheid tot deelname aan de kansspelen. Deze grondslag wordt ook toegepast indien de vergunninghouder een vergoeding van de speler verlangt alvorens hem deelname aan de kansspelen toe te staan. Deze grondslag is opgenomen in het tweede subonderdeel van artikel 33e, tweede lid. Een combinatie van beide grondslagen is uiteraard niet uitgesloten.

In het nieuwe derde lid van artikel 33f is voor ieder van deze grondslagen afzonderlijk een percentage vastgesteld. Dit maakt het mogelijk om te differentiëren. Het verschil tussen de ontvangen inzetten en de uitgekeerde prijzen is in het algemeen hoger dan het bedrag dat de vergunninghouder ontvangt voor het geven van gelegenheid tot deelneming aan de kansspelen, terwijl de kosten van toezicht en de andere taken van de kansspelautoriteit die uit de kansspelheffing worden betaald niet verschillen. Deze percentages kunnen worden gewijzigd. Op grond van het (hernummerde) negende lid van artikel 33f kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de kansspelheffing.

Onderdeel T (artikel 33g)

Op grond van artikel 33g, eerste lid, onder a, kan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit persoonsgegevens, waaronder strafrechtelijke persoonsgegevens verwerken, voor zover die verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van de Wok. De uitoefening van de bevoegdheid om personen ten aanzien van wie een redelijk vermoeden bestaat dat deze door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving zichzelf of hun naasten schade kunnen berokkenen (het voorgestelde artikel 33da) tijdelijk uit te sluiten van deelname aan risicovolle kansspelen, kan leiden tot de verwerking van gezondheidsgegevens in de zin van artikel 16 Wbp. Dit is in beginsel verboden. Het verbod om dergelijke gegevens te verwerken is ingevolge artikel 23, eerste lid, aanhef en onder e, Wbp onder bepaalde voorwaarden echter niet van toepassing, indien een dergelijke verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Het tegengaan van kansspelverslaving is een

dergelijk zwaarwegend belang. De aanvulling van artikel 33g, eerste lid, voorziet in een wettelijke grondslag voor de verwerking van dergelijke bijzondere persoonsgegevens.

Ingevolge het vierde en vijfde lid van artikel 33g worden die gegevens niet verwerkt voor een ander doel dan waarvoor zij zijn verstrekt en blijft verwerking achterwege, indien de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daardoor onevenredig wordt geschaad. Op grond van het zesde lid treft de kansspelautoriteit in haar privacyreglement onder meer de nodige passende beveiligingsmaatregelen.

Onderdeel d

In het kader van administratieve samenwerking met de kansspeltoezichthouders in andere landen waar de (aspirant-) vergunninghouder met vergunning kansspelen aanbiedt of onderdelen van zijn speelsysteem heeft geplaatst, moeten gegevens – in voorkomende gevallen ook persoonsgegevens met betrekking tot kansspelaanbieders – kunnen worden uitgewisseld. De voorgestelde aanvulling van artikel 33g, eerste lid, maakt dit mogelijk onder de waarborgen die dat artikel al biedt. Zo mogen geen gegevens met andere toezichthouders worden uitgewisseld indien de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daardoor onevenredig wordt geschaad en zijn de technische en organisatorische maatregelen voor de beveiliging, de doelbinding en het interne toezicht van toepassing. De gegevensuitwisseling moet uiteraard in overeenstemming zijn met de Nederlandse regelgeving. Zo zullen geen gegevens worden verstrekt indien het doel waarvoor de gegevens zullen worden gebruikt onvoldoende bepaald is of onvoldoende is gewaarborgd, en dat de gegevens niet worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze worden verstrekt.
De ervaring van de Deense kansspeltoezichthouder leert dat reeds een enkele melding van illegaal kansspelaanbod in Denemarken aan de kansspeltoezichthouder van het land waar de aanbieder een kansspelvergunning heeft, al vaak leidt tot het staken van het illegale aanbod.

Op grond van het zevende lid zal de kansspelautoriteit in haar privacy-reglement nadere regels stellen met betrekking tot de buitenlandse toezichthouders waarmee gegevens kunnen worden uitgewisseld, de wijze waarop gegevens kunnen worden verstrekt en de doorlevering en vernietiging van gegevens.

Onderdeel U (artikel 33h)

Het voorgestelde artikel 33h bevat bepalingen met betrekking tot het centraal register uitsluiting kansspelen (het register). Hier is in het algemene deel van deze toelichting reeds nader op ingegaan. In dit register zijn de strikt noodzakelijkste gegevens opgenomen van personen aan wie gedurende een bepaalde tijd, maar tenminste zes maanden, geen toegang mag worden verleend aan kansspelen die op afstand of in speelhallen en speelcasino's worden georganiseerd. Een ieder die dat wil, kan zich in dit register laten opnemen. De betrokken vergunninghouders moeten het register raadplegen, voordat zij een speler toegang mogen verlenen tot de fysieke speelhallen en speelcasino's of tot de op afstand aangeboden kansspelen.

Dit artikel moet worden bezien in samenhang met de voorgestelde artikelen 27ja, 30v en 31n op grond waarvan de daar bedoelde organisatoren van kansspelen op afstand, in speelhallen en in speelcasino's het speelgedrag van de speler moeten registreren en analyseren. Bij een redelijk vermoeden van een vergunninghouder dat een speler door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, moeten zij die speler adviseren om zich vrijwillig te laten inschrijven in het register. Die vergunninghouders kunnen spelers niet verplichten tot zelfuitsluiting van deelname aan in speelhallen, speelcasino's en op afstand aangeboden kansspelen door inschrijving in het register.
Dit artikel moet ook worden bezien in samenhang met het voorgestelde artikel 33da, op grond waarvan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit spelers wel op onvrijwillige basis tijdelijk voor de periode van zes maanden de mogelijkheid kan ontnemen om deel te nemen aan dergelijke risicovolle kansspelen.

Eerste lid

Het register wordt bijgehouden door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit. Zijn beheertaak moet worden gescheiden van zijn andere taken en bevoegdheden, zoals het toezicht op naleving en de handhaving van de kansspelregelgeving en het nemen van besluiten over het al dan niet op onvrijwillige basis opnemen van personen in het register. Als verantwoordelijke voor het beheer van het register en de verstrekkingen uit het register zal de raad van bestuur ter uitvoering van artikel 13 Wbp onder meer passende technische en organisatorische maatregelen treffen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Deze maatregelen moeten ten minste een passend beveiligingsniveau garanderen. Zij zijn onder meer gericht op het voorkomen van onnodige verzameling en verdere verwerking van persoonsgegevens, en op tijdige verwijdering van gegevens wanneer de uitsluiting niet meer van kracht is.

Tweede lid

Het doel van het register is het voorkomen dat personen die niet willen of niet mogen deelnemen aan kansspelen die op afstand, in speelhallen of in speelcasino's worden georganiseerd, toch aan dergelijke kansspelen kunnen deelnemen. Het gaat hierbij om personen die zich voor de duur van zes maanden of langer vrijwillig hebben uitgesloten van deelname aan dergelijke kansspelen (onderdeel a), en om personen die door de kansspelautoriteit op grond van het voorgestelde artikel 33da voor de duur van zes maanden op onvrijwillige basis daarvan zijn uitgesloten (onderdeel b).

Derde lid

Het register bevat slechts die gegevens die noodzakelijk zijn om het doel te kunnen realiseren. Het bevat daarom die gegevens die noodzakelijk zijn om degene die van deelname aan kansspelen op afstand of in speelcasino's en speelhallen is uitgesloten, als zodanig te kunnen identificeren, en gegevens die noodzakelijk zijn voor een deugdelijk beheer van het register.

Onderdeel a

Het register bevat noodzakelijkerwijs persoonsgegevens met betrekking tot ingeschreven personen, aangezien de betrokken vergunninghouders geen kansspelen mogen aanbieden aan personen die in het register zijn ingeschreven (artikelen 27j, 30u en 31l) en zij de aspirant-spelers dus moeten kunnen herkennen. Op grond van het achtste lid wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt welke persoonsgegevens in het register worden opgenomen. In de meeste gevallen zal met het burgerservicenummer van de betrokkene kunnen worden volstaan. In die gevallen waarin geen burgerservicenummer beschikbaar is, zullen nadere identificerende gegevens als naam, voornamen, geboortedatum en geboorteplaats moeten worden opgenomen om mogelijke persoonsverwisseling te voorkomen.
Betrouwbare identificatie is ook van belang voor het inzage- en correctierecht van de ingeschreven persoon op grond van artikelen 35 en 36 Wbp.
Op grond van het zevende lid worden deze gegevens na afloop van de periode van de uitsluiting geanonimiseerd en uit het raadpleegbare deel van het register verwijderd. Met het raadpleegbare deel wordt gedoeld op het deel van het register dat vergunninghouders kunnen raadplegen op basis van hit/no hit. De plaatsing buiten het register van de geanonimiseerde gegevens geschiedt voor onderzoek en beleidsontwikkeling. Deze gegevens kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt voor analyses ten behoeve van verslavingspreventie.

Onderdeel b

Het register bevat noodzakelijkerwijs ook de ingangs- en einddata van de periode van uitsluiting. Deze gegevens zijn van belang voor de vraag of een persoon al dan niet mag worden toegelaten tot kansspelen op afstand of tot de fysieke speelcasino's en speelhallen. Deze data worden ingevoerd met het besluit van de raad van bestuur om een speler op onvrijwillige basis op te nemen in het register (artikel 33da) of bij de inschrijving van een persoon op diens eigen verzoek. De termijn van uitsluiting bedraagt ten minste zes maanden.

Onderdeel c

Om de raad van bestuur van de kansspelautoriteit als beheerder van het register het inzage- en correctierecht van de ingeschrevene op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens te kunnen laten realiseren, moeten ook de aan de inschrijving ten grondslag liggende redenen worden opgenomen. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan het documenteren van de bescheiden waaruit de instemming van de speler met vrijwillige uitsluiting blijkt. Voor de onvrijwillige uitsluitingen (artikel 33da) geldt dat de daartoe strekkende besluiten van de raad van bestuur controleerbaar moeten zijn. De beheerder moet na de inschrijving kunnen aantonen waarom een persoon vrijwillig dan wel onvrijwillig in het register is opgenomen.

Onderdeel d

In verband met het inzage- en correctierecht van de ingeschrevene (artikelen 35 en 36 Wbp) is ook noodzakelijk dat de herkomst van de in het register opgenomen gegevens voor de beheerder van het register bekend zijn. Die kunnen afkomstig zijn van de speler die zich al dan niet na tussenkomst van een vergunninghouder vrijwillig heeft ingeschreven, maar ook van bijvoorbeeld de vergunninghouder of van een gezinslid van de speler. Dit vergroot de transparantie voor de betrokkene over de wijze waarop zijn inschrijving in het register tot stand is gekomen. Tevens stelt het registreren van de herkomst van gegevens de beheerder van het register in staat om de aangeleverde gegevens te verifiëren bij eventuele twijfel over de juistheid daarvan.

Vierde lid

Het vierde lid regelt de verstrekking van gegevens uit het register. Die verstrekking is beperkt tot hetgeen noodzakelijk is om het doel van het register te kunnen bereiken.

Onderdeel a

De houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand of in speelhallen en speelcasino's moeten noodzakelijkerwijs gegevens uit het register kunnen raadplegen, zodat zij de toegang tot die kansspelen en de fysieke locaties kunnen weigeren aan personen die in het register zijn opgenomen. Die raadpleging is beperkt tot een vergelijking van gegevens van de (aspirant)speler met de gegevens in het register op basis van hit/no hit. Dit wil zeggen dat een melding aan de betrokken vergunninghouder wordt afgegeven, indien de gegevens die hij bij raadpleging invoert overeenkomen met de gegevens die in het register zijn opgenomen. Meer gegevens heeft de vergunninghouder niet nodig om te voldoen aan zijn wettelijke verplichting om een in het register ingeschreven persoon de toegang tot kansspelen op afstand of tot fysieke speelhallen en speelcasino's te weigeren (artikelen 27j, 30u en 31l). Die vergunninghouder hoeft daarvoor niet te weten wanneer de periode van uitsluiting van de betrokkene eindigt, wat de redenen voor inschrijving in het register zijn geweest of wie die gegevens heeft verstrekt. Raadpleging op basis van hit/no hit zal bovendien uitsluitend kunnen geschieden door personen die daartoe bepaaldelijk door de vergunninghouder zijn geautoriseerd.

Onderdeel b

Ook de ambtenaren en personen die toezicht houden op de naleving van de kansspelwetgeving moeten toegang hebben tot de in het register opgenomen gegevens om dat toezicht te kunnen uitoefenen.

Onderdeel c

Daarnaast moet de raad van bestuur bestuurlijke sancties kunnen opleggen aan vergunninghouders, indien die een in het register ingeschreven persoon toch toegang tot de door hem georganiseerde kansspelen of fysieke speelruimtes blijkt te hebben verleend. Ook dit vergt raadpleging van het register.

Vijfde lid

In het maatschappelijk belang van de preventie van kansspelverslaving kunnen de kansspelautoriteit bij het beheer van het register en de betrokken vergunninghouders bij de registratie en bevraging daarvan, gebruik maken van het burgerservicenummer van de betrokken speler. Met dit gebruik en met de kwaliteitscontroles die binnen de BSN-infrastructuur gebruikt kunnen worden, wordt de kwaliteit van de gegevens in het register bevorderd en worden de administratieve en uitvoeringslasten bij de vergunninghouder en de kansspelautoriteit gedrukt.

Met het gebruik van het burgerservicenummer in combinatie met de identificatieplicht en verificatie van de geldigheid van het identiteitsbewijs en het burgerservicenummer in de BSN-infrastructuur wordt een hoge mate van zekerheid verkregen over de identiteit van de in het register ingeschreven persoon. Deze zekerheid is van groot belang om identiteitsverwisselingen te voorkomen. Het gebruik van het burgerservicenummer brengt weliswaar bepaalde privacyrisico's met zich mee, maar daar staat tegenover dat dit gebruik een positief effect heeft op de gegevenskwaliteit en daarmee op de effectiviteit van het register bij de preventie van kansspelverslaving.

Er zijn twee belangrijke redenen om de gegevenskwaliteit zo hoog mogelijk te houden. In het licht van de doelstelling van het register is het noodzakelijk om ingeschreven spelers te kunnen weren van deelname aan kansspelen met een hoog speeltempo die in speelhallen, in speelcasino's en op afstand worden aangeboden. Indien een ingeschreven persoon, die uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven niet aan dergelijke kansspelen te willen deelnemen of die door onmatige deelname of kansspelverslaving zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, toch wordt toegelaten als gevolg van een identiteitsverwisseling, heeft dit negatieve gevolgen voor de effectiviteit van het register en daarmee voor de verslavingspreventie en de gezondheid van de betrokken speler.

Daarnaast moet worden voorkomen dat een speler die niet in het register is ingeschreven, wordt verwisseld met een ander die wel is ingeschreven. Een dergelijke verwisseling zou tot gevolg hebben dat de betrokkene zonder goede reden de toegang tot een speelhal, een speelcasino of kansspelen op afstand wordt geweigerd, waarmee diens vrijheid om aan kansspelen deel te nemen ten onrechte wordt beperkt.

Gezien het grote aantal van 8,8 miljoen spelers, waarvan blijkens meergenoemd rapport 'Gokken in kaart' ongeveer 112.000 binnen de doelgroep van het register vallen, bestaat er een reële kans op identiteitsverwisselingen indien geen gebruik wordt gemaakt van een uniek identificerend gegeven. Het burgerservicenummer biedt een dergelijk uniek gegeven. Het identificeren van personen aan de hand van een combinatie van andere gegevens op het identiteitsbewijs blijft noodzakelijk voor de inschrijving van personen die niet beschikken over een burgerservicenummer. Het gaat hierbij echter om een klein deel van de volledige populatie, waardoor de kans op identiteitsverwisseling ook gering is.

Verwerking van het burgerservicenummer maakt een relatief eenvoudige controle door de vergunninghouder mogelijk, die bovendien vergaand geautomatiseerd kan plaatsvinden. Het uniek identificeren van personen met andere gegevens dan het burgerservicenummer leidt tot uitgebreidere handelingen bij de vergunninghouder en de kansspelautoriteit, omdat in dat geval een combinatie van gegevens ingevoerd moet worden. Bij handmatige invoer neemt bovendien het risico op fouten sterk toe.

De verwerking van het burgerservicenummer door vergunninghouders is beperkt. Het nummer wordt gebruikt voor het bevragen van het register bij de inschrijving en aanmelding van deelnemers aan kansspelen op afstand en de verlening van toegang tot de landgebonden speelhallen en speelcasino's, en voor het aanmelden bij de kansspelautoriteit van personen ten aanzien van wie de vergunninghouder een redelijk vermoeden heeft dat die door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving zichzelf of zijn naasten schade kunnen berokkenen (artikelen 27ja, vierde lid, 30v, vierde lid, en 31n, vierde lid). Het burgerservicenummer wordt verder niet door de vergunninghouder gebruikt buiten het enkel vastleggen van het nummer. Het mag bijvoorbeeld niet gebruikt worden als methode om de spelersadministratie te ordenen of aan andere gegevens te koppelen. De enige informatie die een vergunninghouder krijgt op basis van de bevraging van het register met het burgerservicenummer, is of de speler al dan niet is opgenomen in het register.

Het register wordt beheerd door de kansspelautoriteit. Het burgerservicenummer wordt in dit kader alleen gebruikt om de registratie door de kansspelautoriteit en de bevraging door vergunninghouders te faciliteren en om daarbij zo veel mogelijk zekerheid te verkrijgen over de identiteit van de ingeschrevene.

Op het ontwerp en de inrichting van het register vindt een Privacy Impact Analyse zoals toegezegd aan de Eerste Kamer naar aanleiding van de motie Franken (Kamerstukken I 2010/11, 31 051, D) plaats. Hiermee wordt bepaald welke invloed de gegevensverwerking heeft op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Op basis hiervan wordt de zwaarte van de waarborgen bepaald die deze invloed terugbrengen tot een acceptabel niveau. Op grond van het achtste lid worden nadere regels gesteld met betrekking tot deze waarborgen. Ook de nadere uitwerking in de lagere regelgeving wordt onderworpen aan een Privacy Impact Analyse.

Zesde lid

De uitsluiting van deelname aan kansspelen op afstand, in speelcasino's en in speelhallen geldt voor de duur van ten minste zes maanden. Deze termijn is tot stand gekomen in overleg met verslavingszorg en waarborgt dat de uitsluiting effectief kan zijn. Daarom wordt de inschrijving in het register niet doorgehaald, voordat zes maanden sinds de inschrijving zijn verstreken.

Degene die er zelf voor hebben gekozen gedurende een bepaalde periode niet aan dergelijke kansspelen te willen deelnemen, kunnen zich niet inschrijven voor een periode korter dan zes maanden, maar wel voor een langere periode. Degene die zich voor een langere periode heeft ingeschreven, kan zich na zes maanden tot de beheerder wenden met het verzoek die inschrijving door te halen.

Personen ten aanzien van wie de kansspelautoriteit heeft besloten tot tijdelijke uitsluiting van deelname aan kansspelen op afstand, in speelcasino's en in speelhallen, worden voor de duur van zes maanden ingeschreven in het register (artikel 33da). Die inschrijving wordt na zes maanden door de beheerder van het register doorgehaald.

Zevende lid

De in het register opgenomen gegevens worden na afloop van de uitsluiting onverwijld geanonimiseerd en voor beleidsontwikkeling en statistische doeleinden buiten het register geplaatst.

Achtste lid

Op grond van het achtste lid worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur binnen het kader van het eerste, tweede en derde lid nadere regels gesteld ter waarborging van de persoonlijke levenssfeer.
De verwerking van bijzondere persoonsgegevens is gerechtvaardigd door het zwaarwegende algemene belang van de bestrijding van kansspelverslaving. Artikel 23, eerste lid, onder a en f, Wbp biedt de grondslag voor de verwerking van de mogelijk bijzondere persoonsgegevens. De persoonsgegevens mogen uitsluitend worden verwerkt voor het doel waarvoor deze zijn verzameld. Er moet voor worden gezorgd dat de gegevens in het register niet (kunnen) worden gebruikt voor andere doeleinden. Tevens moet worden geregeld op welke wijze deze gegevens door passende technische en organisatorische maatregelen worden beveiligd tegen verlies of onrechtmatige verwerking. Daarbij wordt in ieder geval gedacht aan ICT-beveiliging en fysieke afsluiting van opslagruimten en zones. Ook zal de nadere regeling moeten voorzien in het toezicht op de naleving van deze regeling.

Onderdeel X (artikelen 34c tot en met 34j)

Uitgangspunt bij de handhaving van de kansspelregelgeving is bestuursrechtelijke handhaving door de kansspelautoriteit. Strafrechtelijke handhaving kan ultimum remedium worden ingezet in gevallen waarin bijvoorbeeld sprake is van (ernstige) meervoudige of herhaalde overtredingen, indien zich verwevenheid voordoet met andere criminele activiteiten, of indien de behoefte bestaat aan de toepassing van strafvorderlijke dwangmiddelen en bevoegdheden of aan specifiek strafrechtelijke sancties (Kamerstukken I 2011/12, 32 264, nr. C, p. 8). Daarbij kunnen zo nodig gegevens worden aangewend die de kansspelautoriteit heeft vergaard in een voorafgaand bestuurlijk handhavingstraject. Op grond van de huidige regelgeving beschikt de kansspelautoriteit voor de bestuursrechtelijke handhaving van de kansspelregelgeving over het toezichts- en handhavingsinstrumentarium dat hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht de toezichthouder biedt.

De bestuursrechtelijke handhaving van de regelgeving op het gebied van kansspelen op afstand vraagt om een aanvullende toezichtsbevoegdheid. Daarnaast is sinds de oprichting van de kansspelautoriteit gebleken dat behoefte bestaat aan enkele aanvullende bevoegdheden om het toezicht op naleving van de kansspelregelgeving te verbeteren. Artikel 34c regelt een aanvullende bevoegdheid die specifiek is gericht op kansspelen op afstand. De bevoegdheden van de artikelen 34d tot en met 34j kunnen waar nodig worden ingezet voor toezicht op naleving door zowel landgebonden als in Nederland op afstand opererende kansspelaanbieders.

Artikel 34c (deelname aan kansspelen op afstand)

Het voorgestelde artikel 34c geeft de toezichthouders van de kansspelautoriteit de bevoegdheid om in het kader van de uitoefening van hun toezichthoudende taken deel te nemen aan kansspelen op afstand die aan Nederlands ingezetenen worden aangeboden en om daarbij zo nodig onvolledige of onjuiste gegevens te verstrekken. Deze bevoegdheid kan door de toezichthouders slechts worden uitgeoefend, voor zover dat voor de vervulling van hun taak redelijkerwijs noodzakelijk is.

Deelname door de toezichthouder aan kansspelen op afstand waarvoor een vergunning is verleend, kan zijn geboden voor het toezicht op naleving van de bij of krachten de Wok gestelde voorschriften. Hierbij wordt onder meer gedacht aan situaties waarin de kansspelautoriteit klachten heeft ontvangen over deelname aan kansspelen op afstand door minderjarige spelers of spelers die zich van deelname aan die kansspelen hebben uitgesloten maar toch konden spelen. Ook wordt gedacht aan klachten met betrekking tot de spelersrekeningen en de uitbetaling van de speelwinsten. Dergelijke signalen kunnen leiden tot nader onderzoek door de toezichthouders, waarbij deelname aan de betrokken kansspelen op afstand noodzakelijk is om te kunnen beoordelen of inderdaad sprake is van overtreding van de Nederlandse kansspelregelgeving.

Deelname door de toezichthouder aan kansspelen op afstand die zonder vergunning worden georganiseerd en dus verboden zijn, kan nodig zijn om de noodzakelijke gegevens te achterhalen om het illegale kansspelaanbod te doen ophouden. Het gaat hierbij onder meer om gegevens met betrekking tot de identiteit van degenen die die kansspelen aanbieden en aan wie een last onder dwangsom of een boetebesluit moet worden gericht. Het kan ook gaan om gegevens met betrekking tot de wijze waarop het betalingsverkeer tussen die personen en de spelers verloopt, zodat maatregelen kunnen worden getroffen om dat betalingsverkeer te beëindigen (zie in dit verband ook het voorgestelde artikel 34n). In voorkomende gevallen kan deelname aan kansspelen op afstand door de toezichthouders gegevens opleveren die van belang zijn voor de vraag of het strafrechtelijke handhavinginstrumentarium in plaats van het bestuursrechtelijke instrumentarium meer geëigend is.

Om te voorkomen dat de organisatoren van kansspelen op afstand hun elektronische processen zo

inrichten dat de toezichthouders van de kansspelautoriteit als zodanig worden herkend en vervolgens worden misleid, is het nodig dat die toezichthouders niet als zodanig door de organisator kunnen worden herkend. Daarom moeten de toezichthouders gebruik kunnen maken van gegevens die niet herleidbaar zijn tot de kansspelautoriteit. Ook moet de toezichthouder op de speelsite kunnen inloggen als ware hij iemand aan wie geen kansspelen mogen worden aangeboden, bijvoorbeeld een minderjarige. Hiervoor is vereist dat onvolledige of onjuiste gegevens moeten kunnen worden verstrekt.

Aangezien het hierbij gaat om kansspelen die al op afstand aan de Nederlandse consument worden aangeboden, laat het zich niet goed denken dat de toezichthouder de organisator van die kansspelen met zijn deelname brengt tot andere overtredingen van de kansspelregelgeving dan waarop diens opzet reeds was gericht en waartoe diens spelsysteem al was ingericht. Volledigheidshalve is in het eerste lid echter uitdrukkelijk opgenomen dat dit niet is toegestaan.

Op grond van het tweede lid maakt de betrokken toezichthouder van het gebruik van zijn bevoegdheid tot deelname aan kansspelen op afstand een verslag op waarin hij zijn naam en zijn hoedanigheid, de reden voor het gebruik van die bevoegdheid, de voorschriften op de naleving of de handhaving waarvan werd toegezien, en de onjuiste of onvolledige gegevens die hij bij die deelname heeft verstrekt. Voorts vermeldt hij de website en indien mogelijk de organisator(en) van de kansspelen op afstand, de tijd en wijze van deelname en hetgeen hij tijdens het toezichtonderzoek heeft gedaan, wat hem is gebleken en wat er verder tijdens dat onderzoek is voorgevallen.

Voor zover het bij de hier voorgestelde bevoegdheid gaat om deelname aan kansspelen die zonder vergunning op grond van de Wok worden georganiseerd, voorziet het voorgestelde vierde lid van artikel 1 in een uitzondering op de strafbaarheid van die deelname door de betrokken toezichthouder bij de uitoefening van deze bevoegdheid.

Artikel 34d (verzegeling)

Artikel 5:28 Awb voorziet in de bevoegdheid tot verzegeling bij de toepassing van bestuursdwang. Deze bevoegdheid is echter niet van toepassing in het daaraan voorafgaande onderzoek dat er op gericht is om vast te stellen of er al dan niet sprake is van een overtreding. Het voorgestelde artikel 34d voorziet in de bevoegdheid van de toezichthouders van de kansspelautoriteit om bedrijfsruimten en voorwerpen in het belang van dat onderzoek te verzegelen. Een onderzoek naar mogelijke overtreding van de kansspelregelgeving kan zo omvangrijk zijn, dat dit niet binnen een dag kan worden afgerond. Daarnaast is het mogelijk dat een toezichthouder tijdens het onderzoek niet op elk voor het onderzoek noodzakelijke moment de directe beschikking heeft over alle zakelijke gegevens en bescheiden of over alle voorwerpen, die voor dat onderzoek van belang kunnen zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan mogelijke bewijsstukken die zich in een fysiek of elektronisch archief bevinden. In zo'n geval moeten bedrijfsruimten kunnen worden verzegeld met het oog op het voortzetten van het onderzoek op de volgende dag. Ook voorwerpen als kasten en computers – bijvoorbeeld zogeheten gokzuilen waarmee illegaal kansspelen op afstand in bepaalde horeca-inrichtingen worden aangeboden – kunnen worden verzegeld. Verzegeling van voorwerpen kan in voorkomende gevallen minder bezwarend zijn voor de betrokkene dan het afsluiten van de gehele ruimte waarin die kast of die computer zich bevindt.

De toezichthouder heeft bij het onderzoek niet altijd zicht op alle voor het onderzoek relevante documenten of voorwerpen waarvan inzage of uitlevering zal kunnen moeten worden gevorderd. Met de voorgestelde verzegelingsbevoegdheid kan worden voorkomen dat de toezichthouder wordt geconfronteerd met een situatie waarin degene op wie het onderzoek betrekking heeft, de mogelijkheid krijgt om (bewijs)stukken of andere relevante zaken die voor het onderzoek van belang zouden kunnen zijn, te vernietigen of te verplaatsen. Dit kan zich ook voordoen tijdens nachtelijke uren of in gevallen waarin de desbetreffende stukken of voorwerpen zijn opgeslagen op een plaats waar op dat moment geen toezichthouder van de kansspelautoriteit aanwezig is of kan zijn. Verzegeling kan ook noodzakelijk zijn wanneer in het belang van het onderzoek gewacht moet worden op een in te schakelen deskundige.
Het voorgestelde artikel 34d voorziet in de bevoegdheid tot verzegeling. Verbreking van de verzegeling is strafbaar op grond van artikel 199 van het Wetboek van Strafrecht. De boete bedraagt maximaal € 19.500 (vierde categorie). Om calculerend gedrag te voorkomen wordt daarom ook voorgesteld in de tweede volzin van artikel 35a, eerste lid, een bestuurlijke boete op verbreking van de verzegeling te stellen die gelijk is aan de hoogste boete op grond van de Wok (maximaal € 780.000 of 10% van de omzet).

Artikelen 34e tot en met 34h (binnentreden en doorzoeken)

Met de voorgestelde artikelen 34e tot en met 34h wordt beoogd de toezichthouders van de kansspelautoriteit de bevoegdheid te geven om woningen te betreden en deze te doorzoeken tegen de wil van

de bewoner, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de in artikel 5:17 Awb bedoelde bevoegdheden. Die bevoegdheden strekken ertoe dat de toezichthouder inzage kan vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, daarvan kopieën te maken, en indien het maken van kopieën niet ter plaatse kan geschieden, de gegevens en bescheiden voor dat doel voor korte tijd mee te nemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs. Die bevoegdheden kunnen niet worden uitgeoefend in woningen.

De ervaring van de kansspelautoriteit leert dat illegale (offline) kansspelen in de praktijk veelvuldig worden georganiseerd vanuit woningen die vaak met dat oogmerk zijn gehuurd. De voorgestelde regeling in de artikelen 34e tot en met 34h strekt er toe dat de kansspelautoriteit de bestuursrechtelijke bevoegdheden van artikel 5:17 Awb ook kan uitoefenen in woningen. De voorgestelde regeling is ontleend aan de regeling in de artikelen 55–55c van de Mededingingswet (Kamerstukken II 2005/06, 30 071, nr. 15 en Kamerstukken II 2006/07, 30 071, nr. 37).

De rechtswaarborgen bij de toepassing van deze regeling zijn gelegen in de Grondwet, de Algemene wet op het binnentreden en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Op grond van artikel 12 Grondwet kan slechts tegen de wil van de bewoner in een woning worden binnengetreden in bij of krachtens de wet bepaalde gevallen en door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen, en wel na voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden, behoudens bij de wet gestelde uitzonderingen. De voorgestelde regeling voldoet hieraan. Op grond van artikel 8 van het EVRM heeft een ieder recht op bescherming van zijn woning, en is het betreden en doorzoeken van die woning tegen de wil van de bewoner slechts toelaatbaar, wanneer dat bij wet is voorzien en zij in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economische welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en met het oog op dat belang proportioneel is. Bij het betreden en doorzoeken van woningen ingeval van (ernstige) overtreding van de kansspelwetgeving zijn met name van belang het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Ook kunnen in voorkomende gevallen de nationale veiligheid en de openbare veiligheid in geding zijn waar het gaat om bijvoorbeeld de financieren van terrorisme, witwassen en andere vormen van criminaliteit. De toepassing van de bevoegdheid tot binnentreding en doorzoeking wordt beheerst door de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat betekent onder meer dat zij in de praktijk alleen zal worden gebruikt indien er sprake van een gericht onderzoek.

Voor het betreden of het doorzoeken is een voorafgaande machtiging vereist van de rechter-commissaris. Deze machtiging moet met redenen omkleed en ondertekend zijn en de in de wet genoemde gegevens vermelden. Het betreden van de woning vindt plaats onder toezicht van de rechter-commissaris. De ambtenaar die onder toezicht van de rechter-commissaris is binnengetreden of een doorzoeking heeft verricht, maakt op zijn ambtseed of belofte een schriftelijk verslag op omtrent het binnentreden of de doorzoeking. In aansluiting op de regeling van binnentreden in de mededingingswetgeving is gekozen voor de rechter-commissaris bij de rechtbank Rotterdam. De redenen hiervoor zijn gelegen in het geringe aantal gevallen waarin in het kader van toezicht op naleving van de kansspelwetgeving zal worden binnengetreden, en de specialistische kennis van de kansspelregelgeving die voor de beoordeling van een voorgenomen binnentreden is vereist. De rechter-commissaris bij de rechtbank Rotterdam kan aldus expertise opbouwen en voor de toezichthouder fungeren als vast aanspreekpunt. Daarnaast is de rechter-commissaris bij de rechtbank Rotterdam als gezegd ook bevoegd tot machtiging tot binnentreden op grond van de mededingingswetgeving.

Bij de uitoefening van de bevoegdheid tot het doorzoeken van een woning tegen de wil van de bewoner, dienen ook de waarborgen van artikel 6 EVRM van belang in acht te worden genomen. Hieruit vloeit voort dat niemand gehouden is aan zijn eigen veroordeling mee te werken (EHRM 25 februari 1993, Funke, NJ 1993/485). Dit nemo tenetur beginsel vindt toepassing vanaf het moment waarop betrokkene in kennis wordt gesteld van het voornemen aan hem een boete op te leggen of uit andere handelingen van de kansspelautoriteit redelijkerwijs kan afleiden dat een boete zal worden opgelegd. In geval van de kansspelwetgeving is dit het moment waarop het boeterapport wordt uitgebracht. De voorgestelde regeling gaat ervan uit dat de bevoegdheid tot doorzoeking alleen gebruikt wordt in de fase voorafgaand aan het opmaken van dat rapport.

Artikel 34i (inbeslagneming)

Tijdens onderzoeken naar de naleving van de Wok kunnen de toezichthouders van de kansspelautoriteit stuiten op goederen waarmee illegale kansspelen worden aangeboden of die dienstig zijn bij dat illegale kansspelaanbod. Het gaat hierbij om onder meer internetzuilen waarop in bepaalde horeca-

inrichtingen illegaal kansspelen op afstand worden aangeboden, andere niet-toegelaten soorten kansspelautomaten en roulettetafels in illegaal georganiseerde speelcasino's. De toezichthouders zijn bevoegd dergelijke zaken te onderzoeken en, voor zover nodig voor het onderzoek, voor korte tijd mee te nemen (artikel 5:18 Awb). Zonder nadere voorziening zullen de goederen na dat onderzoek echter moeten worden teruggegeven. Ook in het kader van bestuursdwang kunnen goederen tijdelijk worden meegenomen (artikel 5:29 Awb), maar moeten deze daarna worden teruggegeven.

Het handhavingsinstrumentarium van de Algemene wet bestuursrecht kent geen mogelijkheid tot inbeslagneming van dergelijke goederen zonder teruggave. Dit is thans uitsluitend mogelijk tijdens een strafrechtelijk onderzoek naar de naleving van de Wok, waarbij artikel 18 van de Wet op de economische delicten een bevoegdheid tot inbeslagname verleent. Het teruggeven van dergelijke goederen bij bestuursrechtelijke handhaving is echter ongewenst, aangezien deze na teruggave weer kunnen worden gebruikt voor het begaan van nieuwe overtredingen van de kansspelwetgeving. Aangezien bij toezicht en handhaving van de Wok het bestuursrechtelijk instrumentarium uitgangspunt is en het strafrechtelijke instrumentarium slechts ultimum remedium wordt ingezet, wordt voorgesteld de toezichthouders van de kansspelautoriteit de bevoegdheid toe te kennen ook bij bestuursrechtelijk optreden dergelijke goederen in beslag te nemen zonder teruggave.
Voor de procedurele aspecten is in het voorgestelde artikel 34i aangesloten bij de regeling in artikel 1:37 van de Algemene douanewet.

Artikel 34j (sterke arm)

Op grond van artikel 5:15, tweede lid, Awb kunnen de toezichthouders van de kansspelautoriteit zich met de hulp van de sterke arm (de politie) de toegang te verschaffen tot alle plaatsen, met uitzondering van een woning tegen de wil van de bewoner. De politie kan zo nodig ten behoeve van de toezichthouder toegangsdeuren forceren. Hierdoor kunnen de toezichthouders zich in beginsel toegang verschaffen tot alle (bedrijfs)ruimten waar zich voor zover hier relevant documenten of goederen bevinden die voor het toezichtonderzoek van belang kunnen zijn. Deze bevoegdheid geeft de toezichthouders echter niet de mogelijkheid om de betreden ruimte verder te onderzoeken, daar inzage te nemen van de documenten of de daar opgeslagen goederen of vervoermiddelen te onderzoeken. Die bevoegdheden zijn gegeven in de artikelen 5:17 tot en met 5:19 Awb.

Met het oog op situaties waarin de toezichthouder al dan niet met behulp van de sterke arm toegang heeft verkregen tot een (bedrijfs)ruimte, maar hem vervolgens de medewerking aan het uitoefenen van de bevoegdheden bedoeld in de artikelen 5:17 tot en met 5:19 Awb wordt geweigerd, bestaat behoefte aan uitbreiding van die bevoegdheden. Indien medewerking wordt geweigerd is het voor de toezichthouder immers feitelijk onmogelijk om zijn onderzoek uit te voeren. De bewijsmiddelen op grond waarvan kan worden vastgesteld of er sprake is van een overtreding, zullen vrijwel altijd worden verkregen na inzage van administratieve bescheiden of onderzoek naar goederen of in vervoermiddelen. Van de bevoegdheid om een (bedrijfs)ruimte te betreden zal door de toezichthouder daarom vrijwel uitsluitend gebruik worden gemaakt om daar de overige toezichtbevoegdheden uit te oefenen.

Het weigeren van medewerking aan de vordering van een toezichthouder is een beboetbaar feit (de voorgestelde tweede volzin van artikel 35a, eerste lid) en tevens een strafbaar feit (artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht). Dit betekent dat de raad van bestuur van de kansspelautoriteit bij weigering van medewerking een boetebeschikking kan voorbereiden en afgeven. De toezichthouder die als bijzonder opsporingsambtenaar over opsporingsbevoegdheid beschikt, kan als alternatief op grond van artikel 36b van de Wok strafrechtelijk optreden door het opmaken van een proces-verbaal wegens overtreding van artikel 184 Sr en dit proces-verbaal over te dragen aan het Openbaar Ministerie. Dit neemt niet weg dat degene die medewerking aan de uitoefening van de toezichtbevoegdheden heeft geweigerd, tijdens die procedure eventuele bewijsstukken kan vernietigen of verplaatsen.

Om die reden wordt voorgesteld het mogelijk te maken dat de bevoegdheden bedoeld in de artikelen 5:17, 5:18 en 5:19 Awb desnoods worden uitgeoefend met behulp van de sterke arm. Hierdoor kunnen met behulp van de politie kasten en laden, waarin zich mogelijk bescheiden bevinden die de toezichthouders willen inzien, worden opengebroken. Ook kan daardoor inzage in digitaal opgeslagen informatie worden geforceerd. Het voorgestelde artikel 34j maakt inzet van de politie bij bestuursrechtelijk optreden ter handhaving van de Wok voorts mogelijk bij de uitoefening van de verzegelingsbevoegdheid (het voorgestelde artikel 34d), van de bevoegdheid tot binnentreden tegen de wil van de bewoner en doorzoeking (het voorgestelde artikel 34e), en de bevoegdheid tot inbeslagneming (het voorgestelde artikel 34i)
De voorgestelde regeling sluit aan bij vergelijkbare regelingen in bijvoorbeeld de artikelen 55, tweede lid, van de Mededingingswet, 7.19, tweede lid, van de Mediawet 2008, 15.2 van de Telecommunicatiewet en 97 van de Wet personenvervoer 2000.

Onderdeel Y (artikelen 34k en 34l)

Artikel 34k (toezichtsinformatie)

De toezichthouders van de kansspelautoriteit zijn op grond van de artikelen 5:16 en 5:17 Awb bevoegd inlichtingen en inzage van zakelijke gegevens en bescheiden te vorderen. In aanvulling hierop worden op grond van het voorgestelde artikel 34k in het belang van toezicht op naleving van de kansspelregelgeving regels gesteld met betrekking tot het administreren van gegevens en bescheiden door de vergunninghouder en het periodiek of incidenteel eigener beweging – dus anders dan op vordering – verstrekken van dergelijke gegevens en bescheiden.

De houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand moeten in ieder geval gegevens administreren met betrekking tot de identiteit van de speler, de verificatie van die identiteit, de inschrijving als speler en de beëindiging daarvan, de aanmelding als speler, de schorsing en beëindiging van de aanmelding als speler, de opening, schorsing en sluiting van speelrekeningen, de mutaties op de speelrekening, de spelersprofielen en wijzigingen daarvan en het verloop van ieder spel. Daarnaast moet de vergunninghouder de wijzigingen van het spelsysteem en de spelen registreren en de daarbijbehorende keuringsrapporten van de geaccrediteerde keuringsinstelling administreren. Voorts moeten gegevens worden geregistreerd met betrekking tot de monitoring en analyse van het speelgedrag, de door de vergunninghouder naar aanleiding daarvan gepleegde interventies, zijn reclame- en wervingsactiviteiten, klachtafhandeling en bepaalde incidenten en wijzigingen. Deze en andere administratieverplichtingen worden in de lagere regelgeving nader geconcretiseerd. De gegevens die moeten worden geadministreerd, moeten ook gedurende een bepaalde periode beschikbaar blijven, zodat deze in het belang van toezicht kunnen worden opgevraagd. Verschillende gegevens zijn ook van belang voor het toezicht op naleving van de Wwft, de fiscale wetgeving en de Sanctiewet 1977. De desbetreffende toezichthouders krijgen alleen toegang tot die gegevens die zij voor hun taak nodig hebben. De bewaartermijnen van de verschillende gegevens die van belang zijn voor het toezicht op naleving van de Wok worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. De fiscale en de anti-witwaswetgeving kennen hierbij bewaartermijnen van zeven en vijf jaar.

Daarnaast kunnen houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand worden verplicht periodiek en incidenteel bepaalde gegevens en bescheiden te verstrekken die voor het toezicht op naleving van belang kunnen zijn. Aangezien noch de vergunninghouders, noch de kansspelautoriteit gebaat zijn bij een nodeloze gegevensstroom en de daarmee gepaard gaande kosten, zal bij de nadere uitwerking hiervan zo veel mogelijk rekening worden gehouden met de gegevens die de kansspelautoriteit op elektronische wijze uit het spelsysteem en de controledatabank kan verkrijgen (artikel 34l).

Op grond van het tweede lid kan de raad van bestuur bepalen dat bepaalde gegevens of bescheiden die van belang zijn voor het toezicht op naleving van de kansspelwetgeving in persoon moeten worden verstrekt of nader toegelicht. Deze bevoegdheid kan bijvoorbeeld worden aangewend bij twijfel aan de juistheid of volledigheid van de verstrekte gegevens die niet op andere wijze kan worden weggenomen. Hierbij wordt met name gedacht aan nadere toelichting door de ter zake kundige functionarissen die binnen de organisatie van de vergunninghouder op grond van artikel 31i zijn aangewezen als verantwoordelijke voor de uitvoering van de Nederlandse kansspelregelgeving en het interne toezicht daarop. Ook kan bijvoorbeeld de betrokken leidinggevende binnen de organisatie van de vergunninghouder worden gevraagd om een en ander nader toe te lichten.

Op grond van het derde lid kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop de gegevens die van belang kunnen zijn voor de toepassing van de kansspelregelgeving moeten worden geadministreerd, beheerd en verstrekt. Deze kunnen betrekking hebben op de vereisten waaraan de administratie moet voldoen om de toezichthouders van de kansspelautoriteit adequate toegang tot die gegevens te verlenen en de wijze waarop en de termijn waarbinnen op een daartoe strekkend verzoek de verlangde gegevens worden verstrekt. Bij de uitwerking hiervan zal met het oog op de administratieve lasten voor de vergunninghouder en de bestuurslasten van de kansspelautoriteit zoveel mogelijk worden aangesloten bij reeds bestaande verplichtingen op dit gebied, met name op grond van de fiscale en de anti-witwas-regelgeving en wat betreft kansspelen op afstand, de gegevens die in de controledatabank worden opgenomen.

Artikel 34l (toegang tot elektronische systemen)

Het organiseren van kansspelen op afstand impliceert per definitie het gebruik van elektronische middelen (hardware en software). Op grond van artikel 31i worden daaraan in het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand de nodige vereisten gesteld. Deze zullen onder meer betrekking hebben op het eerlijk spelverloop en andere

aspecten van consumentenbescherming, het voorkomen van kansspelverslaving en het voorkomen van witwassen, financiering van terrorisme, en andere kansspelgerelateerde vormen van criminaliteit. Als onderdeel van de bedrijfsvoering moeten de elektronische middelen door een geaccrediteerde keuringsinstelling zijn gekeurd. Daarnaast is de mogelijkheid tot inspectie van de elektronische middelen door de toezichthouders van de kansspelautoriteit essentieel voor het toezicht op naleving van de Nederlandse kansspelregelgeving.

Een deel van de elektronische middelen waarmee de spelen worden georganiseerd, bevindt zich veelal buiten Nederland in jurisdicties als Malta, Gibraltar, Alderney en Isle of Man. De kansspelautoriteit kan in die landen in de regel geen fysieke toezichtbevoegdheden uitoefenen zonder afspraken hierover met de betrokken buitenlandse autoriteiten. Verplaatsing van die omvangrijke systemen naar Nederland zou dermate hoge kosten met zich meebrengen, dat de met de regulering van kansspelen op afstand beoogde kanalisatie daardoor niet zou kunnen worden gerealiseerd. Bij de nadere uitwerking van de eisen die aan de bedrijfsvoering worden gesteld, wordt daarom geregeld dat de elektronische middelen van de vergunninghouder ook in een andere EU- of EER-lidstaat mogen zijn geplaatst. De kansspelautoriteit zal bovendien met het oog op spelsystemen die in jurisdicties als Alderney of Isle of Man zijn opgesteld, binnen bepaalde grenzen ontheffing van dat locatievereiste kunnen verlenen. De spelsystemen moeten op grond van het voorgestelde artikel 31i zijn gekeurd door een geaccrediteerde keuringsinstelling.
Daarnaast zal de vergunninghouder op grond van artikel 31i worden verplicht een afzonderlijke controledatabank te houden met gegevens die van belang zijn voor het toezicht op naleving van de Wok, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, de Sanctiewet 1977 en de Wet KSB. Die controledatabank behoort ook tot de bij de organisatie van de kansspelen gebruikte elektronische middelen, en zal met het oog op eventuele inbeslagneming daarvan wel in Nederland geplaatst moeten worden. De hiermee gepaard gaande kosten zijn betrekkelijk gering en brengen de beoogde kanalisatie naar verwachting niet in geding. Verder kan de kansspelautoriteit op grond van het voorgestelde artikel 34m met de kansspeltoezichthouders in de desbetreffende jurisdictie afspraken maken over de administratieve samenwerking op het gebied van het nalevingstoezicht.

Daarnaast voorziet het voorgestelde artikel 34l in de basis om in de lagere regelgeving regels te stellen aan de elektronische inspectie vanuit Nederland van de elektronische middelen die bij het organiseren van kansspelen worden gebruikt. De toezichthouders van de kansspelautoriteit kunnen hierdoor stelselmatig – desgewenst dagelijks – toezicht houden op de naleving van de Nederlandse kansspelregelgeving. Zij zullen hiervoor op afstand toegang hebben tot zowel de elektronische middelen waarmee de spelen daadwerkelijk worden georganiseerd als ook tot de controledatabank. Met de inspecties van de toezichthouders van de kansspelautoriteit en met de keuring van de elektronische middelen door de geaccrediteerde keuringsinstellingen kan redelijkerwijs zeker worden gesteld dat de gegevens die in de controledatabank zijn opgenomen, de juiste gegevens zijn. Daardoor kan voor het toezicht op naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, de Sanctiewet 1977 en de Wet KSB worden volstaan met elektronische toegang tot alleen de controledatabank in Nederland.

Onderdeel Z (artikel 34m) (internationale samenwerking)

Zoals uiteengezet in het algemene deel van deze toelichting, is de markt voor kansspelen op afstand die in Nederland gereguleerd moet worden om de bestaande vraag te geleiden naar veilig en betrouwbaar aanbod, zeer internationaal georiënteerd. Veel exploitanten zijn gevestigd in andere lidstaten en maken gebruik van diensten die vanuit weer andere (lid)staten worden aangeboden. De onderdelen van de bedrijfsvoering – en met name de elektronische middelen – die gebruikt worden voor het organiseren van kansspelen op afstand bevinden zich op dit moment veelal in jurisdicties als Malta, Gibraltar, Alderney en Isle of Man.

Er is nog geen Europees kader voor administratieve samenwerking tussen de kansspeltoezichthouders van de verschillende lidstaten. Wel heeft de Europese Commissie in haar mededeling ‘Een breed Europees kader voor online gokken’ van 23 oktober 2012 (COM(2012) 596 final) aangegeven maatregelen te zullen treffen om de administratieve samenwerking tussen die toezichthouders te bevorderen, de uitwisseling van informatie en *best practices* op handhavingsgebied te stimuleren, de voordelen en mogelijke beperkingen van reactieve maatregelen te verkennen en een dialoog met derde landen over het toezicht op kansspelen aan te gaan. Daarnaast wordt in het kader van de Raad van Europa onderhandeld over internationale samenwerking tussen de diverse sportorganisaties en kansspeltoezichthouders om manipulaties van sportwedstrijden en daardoor oneerlijk verlopende kansspelen te bestrijden. Met deze ontwikkelingen zal naar verwachting echter nog enige tijd zijn gemoeid.

In de internationale praktijk zijn door kansspeltoezichthouders in de lidstaten die kansspelen op afstand al hebben gereguleerd, samenwerkingovereenkomsten voor toezicht tot stand gebracht. Deze hebben de vorm van een Memorandum of Understanding (MoU). In deze samenwerkingsovereenkom-

sten zijn op basis van wederkerigheid afspraken opgenomen met betrekking tot de uitwisseling van gegevens tussen de betrokken toezichthouders en de uitoefening van toezichtbevoegdheden.

Het voorgestelde artikel 34m sluit aan bij deze praktijk. Het vormt de basis voor internationale administratieve – dus niet strafrechtelijke – samenwerking tussen de kansspelautoriteit in Nederland en de kansspeltoezichthouders in andere (lid)staten op basis van MoU's. Op grond van het eerste lid werken de raad van bestuur en de door hem op grond van artikel 34 Wok aangewezen toezichthouders samen met de toezichthouders in andere staten, voor zover dat nodig is voor de taakuitoefening van de kansspelautoriteit of die andere kansspeltoezichthouder, hetgeen aan de beoordeling van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit is. Uit deze algemene verplichting om samen te werken met andere toezichthouders op het gebied van het toezicht op naleving van kansspelwetgeving kunnen op zichzelf geen toezichtbevoegdheden van de kansspelautoriteit worden afgeleid, omdat deze zijn gekoppeld aan het houden van toezicht op de naleving van Nederlandse wettelijke voorschriften. De bevoegdheden die de kansspelautoriteit in Nederland kan uitoefenen in het kader van het toezicht op naleving van de Nederlandse kansspelwetgeving worden in het tweede lid gekoppeld aan de internationale administratieve samenwerking. Het gaat hierbij om de standaard toezichtbevoegdheden van afdeling 5.2 van de Awb en de specifieke bevoegdheden van titel VIa van de Wok. In voorkomende gevallen zal de kansspelautoriteit voor de vergaring van gegevens die in het kader van de administratieve samenwerking worden gevraagd, dergelijke bevoegdheden moeten kunnen uitoefenen.

Het tweede lid stelt de grenzen waarbinnen toezichtbevoegdheden in het kader van administratieve bijstand kunnen worden uitgeoefend. Het derde lid kadert die nader in door te bepalen dat die bevoegdheden in beginsel uitsluitend worden uitgeoefend overeenkomstig een MoU tussen de kansspelautoriteit en de betrokken kansspeltoezichthouder in de andere staat. Dergelijke MoU's komen tot stand op basis van wederkerigheid en bevatten afspraken met betrekking tot het onderwerp en de reikwijdte van de samenwerking. Daarin wordt bepaald in hoeverre de kansspelautoriteit in Nederland toezichtbevoegdheden ten behoeve van de buitenlandse kansspeltoezichthouder zal uitoefenen en in hoeverre de buitenlandse kansspeltoezichthouder op zijn beurt zijn bevoegdheden ten behoeve van het toezicht op naleving van de Nederlandse kansspelregelgeving zal uitoefenen. Dit is slechts anders, indien uit een voor Nederland bindend verdrag of Europees recht anders voortvloeit.

Op grond van het voorgestelde artikel 34m en de op grond daarvan door de kansspelautoriteit gesloten MoU's kan toezicht op verzoek worden uitgeoefend. Hierbij wordt de kansspelautoriteit door de kansspeltoezichthouder van de andere staat verzocht bepaalde toezichthandelingen te verrichten. Het kan hierbij gaan om een verzoek van die andere kansspeltoezichthouder om bepaalde informatie waarvoor de kansspelautoriteit bepaalde toezichthandelingen moet verrichten, of om een direct verzoek van die andere kansspeltoezichthouder om specifieke inspecties door de kansspelautoriteit. Deze vorm van administratieve samenwerking bestaat al in het financiële toezicht. Het uitgangspunt hierbij is dat de kansspelautoriteit zelf kan kiezen welke maatregelen uit haar toezichtinstrumentarium het meest geschikt zijn om aan het verzoek te voldoen. Ook mogelijk is onzelfstandig grensoverschrijdend toezicht op basis van een MoU, waarbij de kansspeltoezichthouder van de andere staat aanwezig is op Nederlands grondgebied om toezicht te houden en waarbij de kansspelautoriteit de leiding heeft. Dit volgt uit artikel 5:15, derde lid, Awb, op grond waarvan de kansspelautoriteit zich bij het betreden van plaatsen kan laten vergezellen door een aangewezen buitenlandse toezichthouder. Deze vorm van administratieve samenwerking is bekend uit de sectoren Douane, Financieel Toezicht en Voedselveiligheid.

Uit de wederkerigheid van de af te sluiten MoU's volgt dat de kansspelautoriteit hetzelfde kan vragen van de buitenlandse kansspeltoezichthouder ten behoeve van het toezicht op kansspelaanbieders die op de Nederlandse markt actief zijn.

De ervaringen van andere lidstaten die kansspelen op afstand reeds hebben gereguleerd, laat zien dat met de totstandkoming van MoU's met andere kansspeltoezichthouders enige tijd is gemoeid. Ook de samenwerking die in het kader van de EU en de Raad van Europa tot stand wordt gebracht, zal nog enige tijd vergen.

Onderdeel BB (artikel 34n)

Het voorgestelde artikel 34n voegt de bindende aanwijzing toe aan het bestuursrechtelijke instrumentarium van de kansspelautoriteit. Het geeft de raad van bestuur van de kansspelautoriteit de bevoegdheid om degenen die – kort gezegd – al dan niet met vergunning kansspelen organiseren of de deelname aan illegale kansspelen bevorderen of faciliteren, een bindende aanwijzing te geven. Een aanwijzingsbevoegdheid is momenteel bij wijze van vergunningvoorschrift opgenomen in enkele beschikkingen waarbij op grond van de Wok vergunning is verleend tot het organiseren van bijvoorbeeld loterijen en casinospelen. De bindende aanwijzing is ook terug te vinden in andere regelgeving. Zo heeft de Autoriteit Financiële Markten een aanwijzingsbevoegdheid op basis van de Wet op het

financieel toezicht voor overtredingen genoemd in die wet, kan de raad van bestuur van de Autoriteit Consument en Markt op basis van de Elektriciteitswet 1998 bindende aanwijzingen opleggen en kent de Telecommunicatiewet een aanwijzingsbevoegdheid voor de Autoriteit Consument en Markt. De bindende aanwijzing van het voorgestelde artikel 34n Wok is voornamelijk gericht op bevordering van de naleving van wettelijke kansspelvoorschriften.

De bindende aanwijzing kan, waar de wettelijke normen van de kansspelregelgeving ruimte kunnen laten voor nadere interpretatie en invulling, dienen om de betrokken normen nader te concretiseren. Gedacht kan worden aan nadere concretisering van open normen in voorschriften ter voorkoming van kansspelverslaving of voorschriften ter waarborging van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand. Zonder een concretiserende aanwijzing zal in dergelijke gevallen niet altijd direct duidelijk zijn of sprake is van een overtreding. De inzet van de aanwijzing is dus niet noodzakelijkerwijs beperkt tot gevallen waarin evident sprake is van handelen in strijd met de regelgeving en dat een overtreding al is geconstateerd. Ook waar naar het oordeel van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit sprake is van onvoldoende naleving of van wenselijkheid tot naleving op een andere wijze, kan een bindende aanwijzing worden gegeven. De raad kan in dergelijke gevallen met de bindende aanwijzing aangeven wat in een concreet geval nodig is om te voldoen aan het betrokken voorschrift. Bij een last onder dwangsom is hiervoor geen ruimte. Het legaliteitsbeginsel verzet zich namelijk tegen dreiging van de verbeurte van dwangsommen voordat het de betrokkene duidelijk is wat precies de strekking is van de wettelijke norm waaraan hij zich had moeten conformeren. De bindende aanwijzing fungeert in deze gevallen als tussenschakel in aanloop naar handhaving van de geconcretiseerde norm, waarvan de naleving vervolgens kan worden afgedwongen. Hierin is een belangrijke meerwaarde gelegen ten opzichte van de last onder dwangsom. Wel kan naleving van die – met een bindende aanwijzing geconcretiseerde – norm naderhand worden afgedwongen met bijvoorbeeld een last onder dwangsom.

Tegelijk met het geven van een aanwijzing kan de kansspelautoriteit ook andere instrumenten inzetten. De kansspelautoriteit kan onderzoek starten dat kan uitmonden in een boete of een last onder dwangsom. In de praktijk zal aan de aanwijzing veelal een informele waarschuwing of mededeling – niet zijnde een besluit in de zin van de Awb – voorafgaan.

De bindende aanwijzing op grond van het voorgestelde artikel 34n van de Wok zal uiteraard prudent en proportioneel worden ingezet bij ernstige risico's op het gebied van het kansspelbeleid. Het is geen instrument dat lichtjes kan worden ingezet. De in artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde vrijheid van ondernemerschap en de daarop gebaseerde rechtspraak vergen onder meer gedegen beoordeling van de noodzaak om in te grijpen, de geschiktheid van de aanwijzing en de evenredigheid van de gevolgen daarvan.

De bindende aanwijzing kan ook worden ingezet in gevallen waarin wel reeds sprake is van een overtreding, maar waarin een boete vanwege onwetendheid omtrent de feiten nog niet opportuun is. Hierbij wordt met name gedacht aan gevallen waarin een tussenpersoon als een internetserviceprovider of een betaaldienstverlener, zonder hiervan kennis te dragen, diensten verlenen die cruciaal zijn voor de organisatie van illegale kansspelen op afstand. Het verschaffen van middelen, waaronder begrepen dergelijke betaal- en internetdiensten, voor het organiseren van illegale kansspelen is niet toegestaan (artikel 1, eerste lid, onder b, Wok) en kan worden beboet (artikel 35a Wok). Uit de artikelen 5:41 Awb en. 6, tweede lid, EVRM volgt dat in deze gevallen eerst een bindende aanwijzing wordt gegeven alvorens een bestuurlijke boete wordt opgelegd.

Ook kan worden gedacht aan tussenpersonen die voor organisatoren van kansspelen op afstand essentiële onderdelen verzorgen van het spelsysteem van de organisator, bijvoorbeeld de spelsoftware (white label providers), maar niet zelf de kansspelen organiseren. Van betaaldienstverleners en internetserviceproviders wordt niet verlangd dat zij de inhoud van alle internet- of betalingsverkeer vooraf monitoren. Voor internetserviceprovider geldt bovendien dat artikel 11.2.a van de Telecommunicatiewet hen verbiedt de verkeer af te tappen, af te luisteren of anderszins te onderscheppen of te controleren. In dergelijke gevallen strekt de bindende aanwijzing derhalve niet zozeer tot concretisering van de betrokken norm (artikel 1, eerste lid, onder b, Wok), maar wordt de betrokken dienstverlener gewezen op het feit dat zijn diensten worden gebruikt voor het organiseren van illegale kansspelen en gesommeerd die dienstverlening te beëindigen.

De bindende aanwijzing is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Daarom moeten bij het voorbereiden, geven en bekendmaken van de aanwijzingsbeschikking de bepalingen van de hoofdstukken 3 en 4 van de Awb in acht worden genomen. Zo zal de raad van bestuur zorgvuldig de rechtstreeks betrokken belangen moeten afwegen, de belanghebbende in de gelegenheid moeten stellen zijn zienswijze op de voorgenomen aanwijzing naar voren te brengen, en in het aanwijzingsbesluit deugdelijk moeten motiveren waarom de aanwijzing wordt gegeven. Uiteraard moet uit de aanwijzing ook duidelijk blijken wat van de geadresseerde wordt verlangd.

In het besluit moet de raad van bestuur een redelijke termijn stellen waarbinnen alsnog aan de betrokken norm van de kansspelregelgeving moet worden voldaan. Bij het bepalen van de redelijke termijn betrekt de kansspelautoriteit in ieder geval de technische mogelijkheden om aan de (geconcretiseerde) norm te kunnen voldoen. Als besluit in de zin van artikel 1:3 Awb kan de aanwijzingsbeschikking worden gewijzigd; de raad kan de redelijke termijn in een voorkomend geval verlengen indien dat noodzakelijk blijkt.
Uit artikel 5:41 Awb volgt als gezegd dat de kansspelautoriteit geen bestuurlijke boete oplegt voor zover de overtreding – bijvoorbeeld van artikel 1, eerste lid, onder b, Wok – niet aan de overtreder kan worden verweten. Het proportionaliteitsbeginsel kan in voorkomende gevallen meebrengen dat het geven van een bindende aanwijzing het meest aangewezen instrument is, omdat andere instrumenten als de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete te bezwaarlijk zijn.

Blokkeren van betalingsverkeer

Van betaaldienstverleners kan niet worden verwacht dat zij alle betalingen vooraf controleren. Dit zou disproportioneel zijn. Wel kan de kansspelautoriteit bij de uitoefening van haar toezichtsbevoegdheden constateren dat de diensten van een bepaalde betaaldienstverlener door de organisator van kansspelen worden gebruikt om zonder vergunning in Nederland kansspelen aan te bieden. Met een bindende aanwijzing kan de betrokken betaaldienstinstelling vervolgens worden gewezen op het feit dat zijn betaaldiensten worden gebruikt ten behoeve van illegale kansspelen en worden gesommeerd die dienstverlening voor de betrokken kansspelaanbieder te staken.

De bindende aanwijzing heeft in deze gevallen tot doel het noodzakelijke betalingsverkeer tussen de organisator van illegale kansspelen en de speler in Nederland te belemmeren en een extra barrière op te werpen tegen de organisator van de illegale kansspelen. Zonder betalingsverkeer tussen de organisator en de speler kan de organisator van illegale kansspelen immers geen inleg van de speler ontvangen en kan de speler geen speelwinst van de organisator ontvangen.

Aangezien betalingen tussen de organisator van illegale kansspelen en de deelnemer aan die spelen essentieel is voor die kansspelen, is blokkering van het betalingsverkeer een geschikt middelen om illegale kansspelen te bestrijden. Met de komst van de Single European Payment Area (SEPA) kan de organisator van illegale kansspelen weliswaar uitwijken naar betaaldienstverleners elders in de EU/EER, maar ook aan deze dienstverleners kan een bindende aanwijzing worden gericht.
De bindende aanwijzing vormt een formele aanvulling op de voorwaarden die veel betaalinstellingen hanteren en die ertoe strekken dat hun cliënten de aangeboden betaaldiensten niet mogen gebruiken op een wijze die in strijd is met wet- en regelgeving, ten dienste van strafbare feiten staat of die schadelijk is voor de betaalinstelling of haar reputatie of voor de integriteit van het financiële stelsel. Het organiseren van illegale kansspelen in Nederland valt hieronder.

Met de bindende aanwijzing aan de betaaldienstverlener wordt in deze gevallen uitvoering gegeven aan een van de aanbevelingen van de Commissie kansspelen via het internet. Betalingsblokkades worden ook in andere lidstaten ingezet ter bestrijding van illegale kansspelen. In de mededeling ‘een breed Europees kader voor online gokken’ heeft de Europese Commissie aangegeven de voordelen en mogelijke beperkingen van betalingsblokkades te zullen verkennen.

Ontoegankelijk maken van gegevens op internet

Voor illegale kansspelen op afstand via het internet zijn ook de diensten van internetserviceproviders – zowel hostingproviders als accessproviders – onmisbaar. Voor het beschikbaar stellen via internet van de relevante onderdelen van het spelsysteem maakt de aanbieder van illegale kansspelen gebruik van de diensten van een (al dan niet in Nederland gevestigde) hostingprovider. Voor de toegang tot de relevante onderdelen van het spelsysteem maakt de consument in Nederland gebruik van de diensten van een accessprovider. Het organiseren van illegale kansspelen op afstand via het internet is niet mogelijk, indien deze internetserviceproviders hun diensten daarvoor niet beschikbaar zouden stellen. Voor het werven van consumenten in Nederland voor illegale kansspelen via het internet zijn ook de reclame- en wervingsactiviteiten op internet van essentieel belang.

Van internetserviceproviders kan niet worden verwacht dat zij in het kader van preventief toezicht het internetverkeer van en tussen hun cliënten met een filtersysteem monitoren om zo elektronische bestanden te identificeren en het gedeelte dat mogelijk betrekking heeft op illegale kansspelen, te blokkeren. Internetserviceprovider mogen ingevolge artikel 11.2.a van de Telecommunicatiewet ook geen verkeer aftappen, afluisteren of anderszins onderscheppen of controleren.
Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (onder meer de arresten van 12 juli 2011, C-324/09, L’Oreal, en 24 november 2011, C-70/10, Scarlet Extended) blijkt dat een dergelijk filtersysteem met actieve observatie van alle elektronische communicatie op het netwerk als onbillijk, onevenredig en overdreven kostbaar moet worden aangemerkt. Een preventief filtersysteem leidt tot

een ingrijpende beperking van de vrijheid van ondernemerschap van de betrokken internetproviders, aangezien het hen verplicht om een permanent, duur en ingewikkeld filtersysteem in te voeren en te bekostigen. Dit is onnodig ingewikkeld en kostbaar en daarmee onevenwichtig. Bovendien beperken de effecten daarvan zich niet tot de betrokken internetprovider, aangezien het filtersysteem ook een aantasting kan vormen van de grondrechten van diens cliënten op bescherming van persoonsgegevens en van hun vrijheid om informatie te ontvangen of te verstrekken, zoals beschermd door de artikelen 8 en 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Van internetserviceproviders kan in bepaalde gevallen redelijkerwijs wel worden verwacht dat zij op aanwijzing van de kansspelautoriteit meewerken aan het ontoegankelijk maken van gegevensverkeer tussen de organisator van illegale kansspelen en de speler in Nederland, indien lichtere middelen om het illegale aanbod van kansspelen in Nederland geen soelaas bieden.

In de praktijk zal de kansspelautoriteit zich bij de handhaving in eerste instantie richten tot de organisator van de illegale kansspelen, bijvoorbeeld met een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. Pas als dat geen soelaas biedt – bijvoorbeeld omdat de identiteit van de organisator niet kan worden achterhaald of de organisator het aanbod niet beëindigt – zal de kansspelautoriteit zich wenden tot derden als internetserviceproviders, betaaldienstverleners en white label providers.

De kansspelautoriteit zal waar mogelijk op basis van de gedragscode ‘Notice and Take Down’ of een buitenlands equivalent de hostingprovider verzoeken de desbetreffende kansspelsite te verwijderen. Bij geschil van mening kan een bindende aanwijzing tot ontoegankelijkmaking van gegevens worden gegeven, waarvoor een machtiging van de rechter-commissaris is vereist. Indien het benaderen van de hostingprovider geen soelaas biedt, om de kansspelwebsite ontoegankelijk te maken, bijvoorbeeld indien een buitenlandse hostprovider geen gehoor geeft of geen medewerking verleend, zal de kansspelautoriteit de accessprovider benaderen. Voor een bindende aanwijzing tot ontoegankelijkmaking van gegevens is een machtiging van de rechter-commissaris vereist.

Naast het algemene belang dat als regel is gediend bij de handhaving van verbodsbepalingen, is hierbij van belang dat aan kansspelen aanzienlijke (verslavings- fraude- en witwas-) risico’s zijn verbonden. Dit is temeer het geval indien die kansspelen zonder vergunning worden georganiseerd en zonder dat de waarborgen die het Nederlandse kansspelbeleid de speler en de samenleving tegen dergelijke risico’s beoogt te geven in acht worden genomen. Dit geldt temeer, indien die kansspelen worden georganiseerd door personen die er in slagen anoniem te blijven of zich niets gelegen laten liggen aan de bestuursrechtelijke handhaving door de kansspelautoriteit en het illegale aanbod van kansspelen op afstand in Nederland desondanks voortzetten. In die gevallen, waarin dat illegale aanbod op de Nederlandse markt niet effectief met lichtere en tegen de organisator van die kansspelen gerichte middelen effectief kan worden bestreden, resteert slechts het de organisatie zo moeilijk mogelijk te maken. In dergelijke gevallen kan de ontoegankelijkmaking van de gegevens door de hostingprovider of internetserviceprovider op aanwijzing van de kansspelautoriteit noodzakelijk zijn om het illegale aanbod in Nederland te beëindigen. Het op aanwijzing van de kansspelautoriteit ontoegankelijk maken van gegevensverkeer is daarmee op grond van het noodzakelijkheidsvereiste een uiterst middel om illegaal aanbod van kansspelen tegen te gaan.

Het ontoegankelijk maken van gegevens is daartoe naar de mening van de regering in laatste instantie een geschikt middel. Weliswaar zijn er diverse manieren voor spelers om de ontoegankelijkmaking te omzeilen, maar naar verwachting zal een deel van de spelers in Nederland bij verstoring van het gegevensverkeer met de organisator en bij onderbreking van de continuïteit van het illegale aanbod geen gebruik meer maken van de betrokken website, hetzij omdat zij feitelijk niet in staat zijn om daadwerkelijk de vereiste omzeilingsmaatregelen te treffen, omdat zij de daartoe vereiste inspanningen niet willen opbrengen, of omdat zij door de ontoegankelijkmaking van de website erop worden geattendeerd dat die site illegaal is, besluiten hiervan verder geen gebruik meer te maken en in te gaan op het legale aanbod van vergunninghouders. Ook de mogelijkheid dat de kansspelaanbieder de illegale kansspelsite in identieke vorm onder een ander IP-adres en een andere domeinnaam kan aanbieder, betekent niet dat ontoegankelijkmaking een ongeschikt middel is. In dat geval kunnen spelers die door de ontoegankelijkmaking zijn geattendeerd op het illegale karakter van de kansspelsite besluiten die site niet meer te bezoeken.

In ieder geval werpt de aanwijzing tot ontoegankelijkmaking een extra barrière op die het illegaal aanbieden van kansspelen op afstand moeilijker maakt. In het escalatie- en barrièremodel dat door de kansspelautoriteit wordt ontwikkeld voor de online handhaving is de aanwijzing aan de internetserviceprovider – naast bijvoorbeeld de aanwijzing aan de betrokken betaaldienstverlener om het betalingsverkeer te blokkeren en waar mogelijk een aanwijzing aan een derde aan wie de organisator onderdelen van het spelsysteem heeft uitbesteed – een van de instrumenten die de kansspelautoriteit kan inzetten om het de illegale online-aanbieder zo moeilijk mogelijk te maken.

Daarbij komt dat de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid door het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn erkend als belangen die ook beperking van het vrije dienstenverkeer kunnen rechtvaardigen. In Europees verband worden op dit moment de mogelijkheden onderzocht van een Europese regeling voor het blokkeren van kansspelwebsites. Ook in het kader van de Raad van Europa worden dergelijke blokkades overwogen om manipulaties van sportwedstrijden en daarmee de uitkomsten van sportweddenschappen te bestrijden.

In dit verband is verder nog van belang dat handhavend optreden tegen vele duizenden spelers in Nederland geen effectief alternatief is en daarom geen minder ingrijpende maatregel vormt dan het ontoegankelijk maken van bepaalde, voor de betrokken illegale kansspelen essentiële gegevens.

De bindende aanwijzing moet een zo nauwkeurig mogelijke beschrijving van het onderwerp van de medewerkingsplicht bevatten. In de aanwijzing moet verder worden gemotiveerd waarom die aanwijzing noodzakelijk is. In de concrete aanwijzingsbeschikking moet onder meer worden gemotiveerd waarom minder ingrijpende maatregelen niet kunnen leiden tot beëindiging van het illegale kansspelaanbod. De aanwijzing tot ontoegankelijkmaking mag in het concrete geval ook niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is om het illegale aanbod op de Nederlandse markt te beëindigen. In geen geval zal van de internetserviceprovider worden verlangd dat zij het internetverkeer tussen organisator van de illegale kansspelen en speler diepgaand analyseren. In iedere concrete situatie zal moeten worden beoordeeld welke maatregel het meest effectief is, waarbij de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht moeten worden genomen.

Omdat het hier gaat om commerciële uitingen, kan naar de mening van de regering aan die zwaarwegende algemene belangen op voorhand meer gewicht worden toegekend dan aan het belang van de illegale kansspelaanbieder en de deelnemer aan die illegale kansspelenspelen bij het verstrekken en ontvangen van dergelijke gegevens van commerciële aard (vgl. EHRM 10 januari 2013, req. 36769/08, Ashby Donald e.a. tegen Frankrijk). Indien de ontoegankelijkmaking van de betrokken gegevens ook tot gevolg kan hebben dat enige niet-illegale content ontoegankelijk kan raken (*overblocking*), moeten de aard en de omvang daarvan en de maatregelen om overblocking zoveel mogelijk te voorkomen, worden meegewogen. Verder mag de maatregel voor de internetserviceprovider niet nodeloos bewerkelijk en kostbaar zijn. Ook andere casusspecifieke aspecten kunnen bij de door onder meer de artikelen 10 EVRM en 16 van het Handvest voorgeschreven belangenafweging worden betrokken.

Aan de uiteindelijke bindende aanwijzing zal in de praktijk naar verwachting overleg met de betrokken internetserviceprovider vooraf gaan. Bovendien kan de aanwijzing niet worden gegeven zonder voorafgaande machtiging van de rechter commissaris.

De bindende aanwijzing kan leiden tot een beperking van het door artikel 10 EVRM gewaarborgde recht op vrijheid van meningsuiting, dat mede de vrijheid omvat om inlichtingen te ontvangen of te verstrekken. De uitoefening van dit recht kan op grond van het tweede lid van artikel 10 worden beperkt indien dit bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk (proportioneel en subsidiair) is in het belang van onder meer het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, of om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen.
Het voorgestelde artikel 34n voorziet in de vereiste wettelijk grondslag voor het ontoegankelijk maken van gegevens. Daarnaast verbiedt artikel 1, eerste lid, onder b, Wok het om de deelname aan illegale kansspelen te bevorderen of daartoe middelen te verschaffen bijvoorbeeld door het verlenen van de noodzakelijke internetdiensten.

De mogelijkheid om gegevens ontoegankelijk te maken is, zoals hiervoor is toegelicht, in bepaalde gevallen noodzakelijk om de doelstellingen van het kansspelbeleid – met name de bescherming van de rechten en de gezondheid van de speler en het voorkomen criminaliteit en illegaliteit – te realiseren en het illegale aanbod van kansspelen in Nederland te bestrijden. In het algemene deel van deze toelichting is al nader ingegaan op de vaak grote persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen van kansspelverslaving voor de speler en diens omgeving, en op het belang van het voorkomen van witwassen, financieren van terrorisme en andere vormen van kansspelgerelateerde criminaliteit. Dit vormt de rechtvaardiging van de beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting. Dit vormt eveneens de rechtvaardiging van de beperking van het vrije dienstenverkeer binnen de Unie en de (in artikel 16 van het Handvest voor de mensenrechten van de Europese Unie gewaarborgde) vrijheid van ondernemerschap. Bij de voorbereiding van een bindende aanwijzing tot ontoegankelijkmaking van gegevens door een internetserviceprovider moet in ieder concreet geval een juist evenwicht worden bereikt tussen enerzijds de vrijheden van meningsuiting en ondernemerschap en anderzijds de algemene belangen die zijn gediend met de doelstellingen van het kansspelbeleid en de handhaving van de Wok. Aangezien in deze gevallen de vrijheid van meningsuiting in het geding kan zijn, vereist het voorgestelde zesde lid van artikel 34n de machtiging van een rechter-commissaris alvorens een bindende aanwijzing tot ontoegankelijkmaking kan worden gegeven.

De bindende aanwijzing kan eveneens een beperking vormen van de vrijheid van ondernemerschap. Die vrijheid heeft geen absolute gelding, maar moet worden bezien in relatie tot haar maatschappelijke functie. Op grond van artikel 52, eerste lid, van het Handvest kunnen aan de uitoefening van die vrijheid beperkingen kunnen worden gesteld, voor zover daarin bij wet is voorzien, de beperkingen de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen, en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Als gezegd, voorziet het voorgestelde artikel 34n in de beperking en zijn doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid in de jurisprudentie van het Hof van Justitie erkend als doelstellingen van algemeen belang die ook een beperking van het vrije dienstenverkeer kunnen rechtvaardigen. Bij de voorbereiding van de bindende aanwijzing in concrete gevallen moet de juiste balans worden gevonden.

De bindende aanwijzing tot ontoegankelijkmaking van gegevens komt niet in strijd met de netneutraliteit zoals neergelegd in artikel 7.4a van de Telecommunicatiewet. Op grond van het eerste lid, onder d, van die wet belemmeren internetserviceproviders, kort gezegd, geen diensten op het internet, tenzij en voor zover de betreffende maatregel noodzakelijk is ter uitvoering van een wettelijk voorschrift of rechterlijk bevel. Het ter beschikking stellen van middelen, waaronder begrepen betaal- en internetdiensten, voor deelname aan illegale kansspelen is verboden (artikel 1, eerste lid, onder b, Wok). Daarnaast voorziet het tweede lid van het voorgestelde artikel 34n in de wettelijke verplichting om overeenkomstig de bindende aanwijzing te handelen. Overtreding van deze wettelijke voorschriften is beboetbaar op grond van artikel 35a van de Wok. Als gezegd, moeten de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit in ieder geval waarin een bindende aanwijzing tot ontoegankelijkmaking wordt gegeven, in acht worden genomen, en kan die bindende aanwijzing niet worden gegeven zonder voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris.

De tot de internetserviceprovider gerichte aanwijzing tot ontoegankelijkmaking van gegevens en de tot de betaaldienstverlener gerichte aanwijzing tot blokkering van betalingsverkeer zijn als gezegd besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb. Hieruit volgt reeds dat de aanwijzing zorgvuldig moet worden voorbereid en naar behoren moet worden gemotiveerd. De aanwijzing zal zo mogelijk moeten vermelden wie de illegale kansspelen organiseert of bevordert. Gelet op de mogelijkheden die het internet biedt om de werkelijke identiteit te verhullen, zal het niet altijd mogelijk zijn om de (identiteit van de) organisator van de illegale kansspelen te achterhalen. In dat geval kan worden volstaan met een zo nauwkeurige mogelijke aanduiding. De aanwijzing moet ook duidelijkheid verschaffen over de feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat blokkering van het betalingsverkeer of de ontoegankelijkmaking van gegevens nodig is om de overtreding van de Wok te beëindigen of nieuwe overtredingen te voorkomen. Om te voorkomen dat de vrijheid van meningsuiting verder dan noodzakelijk wordt ingeperkt, zal de kansspelautoriteit nauwkeurig moeten aangeven welke toegankelijke gegevens, of welke betalingen een overtreding van de Wok behelzen en moeten worden geblokkeerd. De kansspelautoriteit moet hierbij rekening houden met de technische mogelijkheden om onderdelen van pagina's of websites te kunnen verwijderen. Hiermee kan voorkomen worden dat tot de aanbieder een bevel wordt gericht dat technisch niet kan worden uitgevoerd. Tevens betekent dit de noodzakelijke onderbouwing van de proportionaliteit, noodzaak en doeltreffendheid.

Eerste lid

De bindende aanwijzing kan worden gericht tot de (natuurlijke of rechts)persoon die kansspelen organiseert, ongeacht of voor die kansspelen een vergunning op grond van de Wok is verleend. De aanwijzing kan ook worden gericht tot personen die illegale kansspelen bevorderen of daartoe middelen verschaffen. De bindende aanwijzing is gericht op bevordering van de naleving van wettelijke kansspelvoorschriften. Bij het geven van een bindende aanwijzing moeten de hoofdstukken 3 en 4 van de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder de proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginselen, in acht worden genomen.

Tweede lid

Degene tot wie een bindende aanwijzing is gericht, moet overeenkomstig die aanwijzing handelen. Indien de aanwijzing niet wordt nageleefd en de raad van bestuur gegronde redenen heeft om aan te nemen dat de betrokkene zich onvoldoende heeft ingespannen maken, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd (artikel 35a Wok). Indien het gaat om tussenpersonen die middelen verschaffen ten behoeve van illegale kansspelen, heeft de raad daarbij de keuze tussen beboeting wegens overtreding van artikel 1, eerste lid, onder b, Wok, of wegens overtreding van artikel 34n, tweede lid, Wok. In dat laatste geval zal de kern van het verwijt zijn dat de betrokkene, hoewel hij daartoe verplicht is, niet meewerkt aan de beëindiging van de overtreding.

Derde en vierde lid

Het derde en vierde lid bevatten specifieke bepalingen met betrekking tot de bindende aanwijzing aan verleners van betaaldiensten en telecommunicatiediensten die door anderen worden gebruikt bij het organiseren van of deelnemen aan illegale kansspelen. Doel van de bindende aanwijzing in deze gevallen is de doorbreking van de keten van verschillende diensten die het mogelijk maken dat spelers in Nederland kunnen deelnemen aan illegale kansspelen die op afstand worden aangeboden. Het derde en vierde lid bevatten concrete uitwerkingen van de bindende aanwijzing aan betaaldienstverleners en internetserviceproviders. Het achtste lid bevat een delegatiebepaling, aangezien nadere regels met betrekking tot de bindende aanwijzing wenselijk kunnen zijn. Deze kunnen worden opgenomen in algemeen verbindende voorschriften, maar ook denkbaar is dat de kansspelautoriteit uitvoeringsbeleid terzake opstelt.

Derde lid

Het derde lid heeft betrekking op de bindende aanwijzing aan betaaldienstverleners die met hun diensten het betalingsverkeer tussen de organisator van illegale kansspelen en de speler faciliteren. De diensten van betaaldienstverleners zijn onmisbaar voor het organiseren van en deelnemen aan kansspelen op afstand. Zonder betalingsverkeer tussen de organisator en de deelnemer kan de speler immers geen geld inzetten en kan de organisator geen speelwinst uitkeren. Het belemmeren van het betalingsverkeer is daardoor een goed instrument om het verbod op illegale kansspelen op afstand te handhaven. Van betaaldienstverleners kan niet worden verlangd dat zij alle betalingen inhoudelijk beoordelen, bijvoorbeeld door een algemeen preventief werkend filtersysteem.
De aanwijzing strekt er in deze gevallen toe dat de betrokken betaaldienstverlener wordt verplicht alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om dat betalingsverkeer te blokkeren.
De aanwijzing is in deze gevallen uitsluitend gericht op de beëindiging van de betalingen tussen de organisator van de illegale kansspelen en de speler in Nederland, en kan derhalve niet worden aangewend om de verlening van andere financiële diensten te belemmeren.
Gelet op de vereiste proportionaliteit en subsidiariteit ligt het in de rede dat de kansspelautoriteit zijn handhavingsinstrumentarium eerst tot de organisator(en) van de betrokken kansspelen richt en pas als dat niet leidt tot beëindiging van het op Nederland gerichte aanbod, zich tot de betaaldienstverlener wendt. Ook ligt het in de rede dat de kansspelautoriteit zich primair richt op tot de betaaldienstverlener waarmee de organisator van de kansspelen een contractuele verhouding heeft.

Vierde lid

Het vierde lid ziet op de bindende aanwijzing die de kansspelautoriteit aan aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten kan geven. Die aanwijzing kan de betrokken dienstverlener verplichten alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om bepaalde gegevens die worden gebruikt voor het organiseren van of deelnemen aan illegale kansspelen, of voor reclame voor illegale kansspelen, ontoegankelijk te maken. Vereist is dat de ontoegankelijkmaking noodzakelijk is om een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, b of c, te beëindigen of nieuwe overtredingen te voorkomen, en dat de maatregel redelijkerwijs door de betrokken aanbieder kan worden uitgevoerd. Dit laatste vergt onder meer een beoordeling van de technische mogelijkheden om de gegevens ontoegankelijk te maken en de daarmee gepaard gaande kosten voor de aanbieder.

Vijfde lid

Onder ontoegankelijkmaking van gegevens wordt verstaan het treffen van maatregelen om te voorkomen dat de beheerder van geautomatiseerde werk of derden verder van die gegevens kennisnemen of gebruikmaken, alsmede ter voorkoming van de verdere verspreiding van die gegevens. Onder ontoegankelijkmaking wordt ook verstaan het verwijderen van de gegevens uit het geautomatiseerde werk. Dit laatste is de meest voor de hand liggende maatregel, maar zal niet altijd mogelijk zijn, indien de gegevens in het buitenland worden gehost. Het vijfde lid is ontleend aan artikel 125o, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering.

Zesde lid

Gelet op de belangen die bij een aanwijzing tot ontoegankelijkmaking in het geding zijn, ligt een voorafgaande rechterlijke machtiging als constitutief vereiste voor het besluit in de rede. Een rechter-commissaris moet bij uitstek in staat worden geacht om een onpartijdige en zorgvuldige afweging tussen de verschillende belangen te maken. Daarbij kunnen de door het EVRM gewaarborgde vrijheid van meningsuiting en de door het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde vrijheid van ondernemerschap in het geding zijn. Het door artikel 7.4a van de

Telecommunicatiewet gewaarborgde netneutraliteit is bij een aanwijzing tot ontoegankelijkmaking per definitie in het geding. Het kan in gevallen waarin de NTD-gedragscode niet afdoende blijkt te zijn, ook gaan om gevallen waarin verschil van inzicht bestaat over de vraag of er sprake is van illegale kansspelen.
Met het vereiste van een rechterlijke machtiging is een zorgvuldige afweging van de belangen gewaarborgd.
De raad van bestuur van de kansspelautoriteit moet de rechter-commissaris uiteraard voldoende gegevens verstrekken op grond waarvan deze kan beoordelen of een aanwijzing tot ontoegankelijkmaking verantwoord is.
Overwogen is om de kansspelautoriteit de bevoegdheid te geven de provider een bindende aanwijzing tot ontoegankelijkmaking te geven zonder voorafgaande rechterlijke toetsing, waarbij het oordeel van de voorlopige voorzieningenrechter, indien geadieerd, wordt afgewacht voordat de provider gevolg moet geven aan de aanwijzing. Daarvoor is, mede gelet op de reacties in de consultatie van dit wetsvoorstel, echter niet gekozen. In plaats daarvan is in aansluiting op het wetsvoorstel Computercriminaliteit III gekozen voor het vereiste van voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris. In aansluiting op de regeling voor binnentreding met voorafgaande machtiging (het voorgestelde artikel 34f Wok) gaat het hier om de rechter-commissaris, belast met strafzaken, van de rechtbank Rotterdam.

Zevende lid

Op grond van het zevende lid staat tegen de beslissing van de rechter-commissaris, voor zover de gevraagde machtiging niet is verleend, voor de raad van bestuur binnen veertien dagen beroep open bij de rechtbank te Rotterdam. Indien de machtiging ook in beroep niet wordt verleend, kan de raad van bestuur de betrokken internetserviceprovider geen bindende aanwijzing tot het ontoegankelijkmaking geven. De machtiging is immers op grond van het zesde lid een vereiste voor z'n aanwijzing. Indien de machtiging wel is verleend, kan de kansspelautoriteit de gewenste aanwijzing tot ontoegankelijkmaking geven, in welk geval voor de betrokken internetserviceprovider (bestuursrechtelijk) bezwaar en beroep open staat.

Achtste lid

Nadere regels met betrekking tot de bindende aanwijzing kunnen wenselijk zijn. Deze kunnen worden opgenomen in algemeen verbindende voorschriften. Het negende lid bevat een delegatiebepaling. Ook is denkbaar dat de kansspelautoriteit uitvoeringsbeleid terzake opstelt.

Onderdeel CC (artikel 35)

Op grond van artikel 5:20 Awb is een ieder verplicht aan de door de raad van bestuur op grond van artikel 34 aangewezen toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van diens bevoegdheden op grond van de Awb. Het gaat hierbij onder meer om de bevoegdheid om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, daarvan kopieën te maken en, indien het maken van kopieën niet ter plaatse kan geschieden, de gegevens en bescheiden voor dat doel voor korte tijd mee te nemen (artikel 5:17 Awb). Het gaat daarnaast ook om de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 5:18 en 5:19 Awb.

Voor het toezicht op naleving van de kansspelwetgeving en de handhaving daarvan is onder meer het kunnen inzien van zakelijke gegevens en bescheiden essentieel. Het moet niet zo kunnen zijn dat ondernemingen een boete wegens overtreding van die verboden gemakkelijk kunnen ontlopen door geen inzage te verschaffen in gegevens en bescheiden en daarbij een boete op de koop toe nemen. Het voorgestelde tweede lid van artikel 35 biedt de mogelijkheid een last onder dwangsom op te leggen tot het verlenen van inzage. In de last zal moeten worden aangegeven om welke gegevens en bescheiden het gaat, dat wil zeggen dat het voorwerp van onderzoek wordt aangegeven. Een concretere opsomming zal doorgaans niet mogelijk zijn. Ook indien een last wordt gegeven tot het verstrekken van inzage van bepaalde gegevens, neemt dit niet weg dat de weigering daartoe een overtreding was. Het ligt dan ook in de rede dat een boete en een last eventueel tezamen moeten kunnen worden opgelegd.

Onderdeel DD (artikel 35a)

Artikel 35a regelt de bestuurlijk boete van maximaal € 780.000 of 10% van de omzet van de overtreder. Met het oog op een slagvaardige handhaving van de kansspelwetgeving is bij de oprichting van de kansspelautoriteit gekozen voor een bestuursrechtelijk stelsel van toezicht en handhaving, waarbij het strafrecht in een voorkomend geval als ultimum remedium kan worden ingezet. De voorgestelde regeling van kansspelen op afstand bevat diverse bepalingen waarvan overtreding beboetbaar is. Het gaat hierbij onder meer om het aanbieden van kansspelen op afstand, in speelhallen of in speelcasi-

no's aan minderjarigen, aan personen die zijn opgenomen in het centraal register kansspelen en aan personen die met door onmatige deelname aan kansspelen zichzelf of zijn naasten schade kunnen berokkenen. Verder gaat het onder meer om zetelverplaatsingen en veranderingen van de rechtsvorm van vergunninghouders in strijd met de wet, om het aangaan van intransparante zeggenschapsstructuren die het toezicht belemmeren, het gebruik van niet-gekeurde middelen bij de organisatie van kansspelen op afstand, het ontplooien van ongewenste nevenactiviteiten, de inzet van onbekwaam personeel en het aanbieden van kansspelen aan bepaalde personen. Ook bijvoorbeeld het niet verstrekken van de vereiste toezichtsinformatie en het niet verstrekken van toegang van de toezichthouder tot bepaalde elektronische systemen kan worden beboet.

De voorgestelde tweede volzin van artikel 35a vormt een uitbreiding van de bestaande bevoegdheden van de kansspelautoriteit om op te treden tegen kansspelaanbieders die de wet overtreden. Op grond van artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is een ieder verplicht aan een toezichthouder – in dit geval de krachtens artikel 34 door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit aangewezen persoon – binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Het is wenselijk in aansluiting op het bestuursrechtelijke stelsel van toezicht en handhaving ook de handhaving van de medewerkingsplicht van artikel 5:20 van de Awb in handen van de kansspelautoriteit te leggen. Daartoe strekt de voorgestelde toevoeging van een tweede volzin aan het eerste lid van artikel 35a. Deze stelt op overtreding van artikel 5:20 van de Awb een bestuurlijke boete van maximaal € 780.000 of 10% van de omzet bedragen. Dit is aanzienlijk hoger dan de maximale boete die bij overtreding van de medewerkingsplicht op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht kan worden opgelegd. De achtergrond hiervan is het oogmerk om calculerend gedrag van degene die medewerking weigert, te voorkomen. Een (online of offline opererende) kansspelaanbieder zou zich calculerend kunnen opstellen door de strafrechtelijke sanctie wegens niet-medewerking (artikel 184 Sr) van maximaal € 3.900 te verkiezen boven medewerking. De kans daarop wordt lager indien de weigering van medewerking kan leiden tot een boete op grond van de Wok die immers kan oplopen tot € 780.000 of, indien dat meer is, 10% van de omzet. Om deze reden is in de voorgestelde wijziging van artikel 35a, eerste lid, het maximum boetebedrag wegens weigering van medewerking gesteld op het maximumbedrag dat in de Wok gegeven is.

Onderdeel EE (artikel 35d) (financiële zekerheid)

Uitgangspunt bij de handhaving van de kansspelregelgeving is bestuursrechtelijke handhaving door de kansspelautoriteit. Daartoe heeft de raad van bestuur onder meer de instrumenten van de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang en de bestuurlijke boete tot zijn beschikking. Op grond van artikel 5:10, tweede lid, Awb kan de raad de uit de oplegging van dergelijke sancties voortvloeiende geldschulden invorderen bij dwangbevel. De kosten die de kansspelautoriteit als toezichthouder en centrale autoriteit op het gebied van kansspelen voor de uitoefening van zijn taken maakt, worden via de kansspelheffing gedragen door de vergunninghouders. Ook deze heffing kan bij dwangbevel worden ingevorderd (artikel 33f, zevende lid, Wok). Indien een vergunninghouder dergelijke geldschulden niet eigener beweging voldoet, is invordering buiten Nederland problematisch. Effectieve handhaving vereist dat de vergunninghouder die de Nederlandse kansspelregelgeving overtreedt, de financiële gevolgen daarvan ook daadwerkelijk ondervindt.

Daarom wordt de mogelijkheid van financiële zekerheidsstelling voorgesteld. Deze is van belang omdat de proportionaliteit van intrekking van de kansspelvergunning als reactie op een overtreding van de Nederlandse kansspelregelgeving of het niet (tijdig) voldoen van de kansspelheffing of bijvoorbeeld boetes niet per definitie is gegeven. Om de effectiviteit van bestuurlijke sancties jegens vergunninghouders die niet beschikken over voldoende vermogen in Nederland waarop de geldschulden zo nodig kunnen worden verhaald te versterken, worden op grond van het voorgestelde artikel 35d in de lagere regelgeving regels gesteld met betrekking tot het stellen van financiële zekerheid door de vergunninghouder. De financiële zekerheid moet niet alleen worden gesteld voor de bestuurlijke sancties wegens overtredingen van bij of krachtens de Wok gestelde voorschriften (bestuurlijke boetes, dwangsommen en de kosten van de uitoefening van bestuursdwang), maar ook voor de kansspelheffing (artikel 33e). De gevallen waarin financiële zekerheid wordt verlangd en de maximale hoogte daarvan, worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Daarbij kunnen ook regels worden gesteld met betrekking tot de verschillende vormen waarin zekerheid kan worden gesteld, en met betrekking tot de instandhouding van de financiële zekerheid. Bij de nadere uitwerking zal rekening worden gehouden met de eventuele aanwezigheid in Nederland van verhaalsmogelijkheden.

Artikel II (Wet op de kansspelbelasting)

Onderdeel A (artikel 1)

In artikel 1 van de Wet KSB is opgenomen van wie de kansspelbelasting geheven wordt. In onder-

staande tabel is vereenvoudigd weergegeven wie de belastingplichtigen voor de verschillende categorieën kansspelen voor en na de voorgestelde wetswijzigingen zijn.

	Momenteel	Voorstel
Binnenlandse landgebonden casinospelen	Aanbieder	Aanbieder
Binnenlandse landgebonden pokertoernooien	Speler of aanbieder	Aanbieder
Legale binnenlandse landgebonden kansspelautomatenspelen	Exploitant (juridisch eigenaar)	Exploitant (vergunninghouder)
Illegale binnenlandse landgebonden kansspelautomatenspelen	Exploitant (juridisch eigenaar)	Degene die de opbrengst geniet
Overige binnenlandse landgebonden kansspelen	Speler	Speler
Buitenlandse landgebonden casinospelen, kansspelautomatenspelen en pokertoernooien	NL-speler, ongeacht waar de aanbieder van het kansspel gevestigd is	NL-speler, mits de aanbieder van het kansspel buiten de EER gevestigd is
Overige buitenlandse landgebonden kansspelen	NL-speler	NL-speler
Legale kansspelen op afstand	–	Aanbieder
Binnenlandse illegale kansspelen via internet (momenteel) / op afstand (voorstel)	Aanbieder	Speler
Buitenlandse illegale kansspelen via internet (momenteel) / op afstand (voorstel)	NL-speler	NL-speler

Bij binnenlandse landgebonden pokertoernooien wordt na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de aanbieder de belastingplichtige. In de uitvoeringspraktijk van de huidige Wet KSB is de vraag gerezen of een pokertoernooi voor de Wet KSB een casinospel is. Als een pokertoernooi een casinospel is, moet onder de bestaande wetgeving de belasting geheven worden van de aanbieder en is het bruto spelresultaat of de toernooifee de belastinggrondslag. Als een pokertoernooi geen casinospel is, is onder de bestaande wetgeving de speler de belastingplichtige en is de prijs groter dan € 454 de belastinggrondslag. Voor de Wet KSB is er sprake van een casinospel als er sprake is van een snelle opeenvolging van achtereenvolgende spelen, waarbij inzetten en uitkeringen tussen spelers en de bank heen en weer gaan en waarbij er een meer actieve rol van de spelers bij het spel is die onder meer tot uiting komt in de wijze waarop zij hun inzetten doen. Deze kenmerken zorgen ervoor dat heffing over de prijs groter dan € 454 tot bezwaren in de uitvoering leidt. Daarom is voor casinospelen in het verleden gekozen voor een andere heffingsgrondslag, in beginsel het bruto spelresultaat. Bij een pokertoernooi is er geen sprake van een snelle opeenvolging van spelen. Een pokertoernooi is als geheel één spel. Ook is er bij een pokertoernooi geen sprake van inzetten en uitkeringen die heen en weer gaan tussen spelers en de bank. Een pokertoernooi kwalificeert dan ook niet als casinospel in de zin van de Wet KSB. Op grond van de huidige Wet KSB is de speler dus de belastingplichtige en is de prijs de belastinggrondslag. De spelers die het langst in het pokertoernooi gezeten hebben, verdelen volgens een vastgesteld schema de prijzenpot. Heffing over de prijs bij pokertoernooien levert dan ook geen praktische bezwaren op. Hoewel de belastinggrondslag bij pokertoernooien momenteel de prijs groter dan € 454 is, heeft Holland Casino op basis van opgewekt vertrouwen tot op heden belasting afgedragen over de toernooifee. Als Holland Casino echter belasting moet gaan inhouden over de prijzen, en daardoor een relatief groot deel van de inleg van de spelers opgaat aan kansspelbelasting, zullen de spelers naar verwachting van Holland Casino uitwijken naar buitenlandse pokertoernooien. Daardoor zal ook het binnenlandse legale aanbod van pokertoernooien verdwijnen. Een van de doelstellingen van het kansspelbeleid is dat er voor gereguleerde kansspelen voldoende legaal aanbod moet zijn. Daarom wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat bij binnenlandse landgebonden pokertoernooien de kansspelbelasting bij de aanbieder geheven wordt. De belastinggrondslag is het bruto spelresultaat alsmede hetgeen de aanbieder ontvangt voor het geven van gelegenheid tot het deelnemen aan pokertoernooien. Het bruto spelresultaat is in de praktijk nihil, waardoor per saldo de toernooifee de belastinggrondslag is. Door deze wetswijziging wijzigt er in de praktijk niets bij het op dit moment enige legale binnenlandse landgebonden casino en blijft legaal aanbod van binnenlandse landgebonden pokertoernooien behouden. Bij illegale binnenlandse landgebonden pokertoernooien verschuift de belastingplicht daadwerkelijk van de speler naar de aanbieder.

Voorgesteld wordt om voor de belastingplicht bij kansspelautomaten aan te sluiten bij degene onder wiens exploitatievergunning als bedoeld in artikel 30h, eerste lid, van de Wok deze speelautomaten worden geëxploiteerd. Momenteel is degene die het juridische eigendom bezit de belastingplichtige. In de meeste gevallen wijzigt de feitelijke belastingplicht niet omdat degene die de juridische eigendom bezit gewoonlijk ook de exploitatievergunning bezit. In de afgelopen jaren zijn uitzonderingssituaties bekend geworden waarbij het criterium ‘juridische eigendom’ leidde tot uitvoeringsproblemen bij de betrokkenen en de Belastingdienst. De juridische eigendom van deze roerende zaken kan op elk moment rechtsgeldig worden overgedragen door middel van een onderhandse / mondelinge overeenkomst. Ook wordt bij het afgeven van een exploitatievergunning niet vastgelegd bij wie de speelautomaten in eigendom zijn. Om vorengenoemde redenen weet de Belastingdienst niet altijd

wie de belastingplichtige is. Ook bij de branche zelf kan hieromtrent verwarring ontstaan. Dit pleit er sterk voor om af te stappen van het criterium 'juridische eigendom' voor het bepalen van de belastingplicht en over te stappen naar een beter vast te stellen criterium. Daarom wordt voorgesteld om ten aanzien van de belastingplicht aan te sluiten bij de verleende exploitatievergunning (artikel 30h, eerste lid, van de Wok) en niet meer bij het exploiteren (artikel 30h, tweede lid, van de Wok). De vergunning met exploitatienummer, naam en telefoonnummer van de exploitant komt tot uitdrukking door middel van een verplicht aan te brengen sticker op de speelautomaat. Hiermee bestaat het vermoeden dat degene wiens sticker op de speelautomaat is bevestigd ook de belastingplichtige is. Naar derden toe wordt hiermee ook aangegeven wie verantwoordelijk is voor het voldoen van de kansspelbelasting over het bruto spelresultaat van die speelautomaat. Door deze wijziging wordt de kansspelbelasting voortaan bij dezelfde persoon geheven als de kansspelheffing, zijnde de exploitatievergunninghouder, bedoeld in artikel 30h, eerste lid, van de Wok. In samenhang met het voorgaande kan de definitie van 'exploitant', zoals momenteel opgenomen in artikel 1, tweede lid, van de Wet KSB, vervallen. Ook in de situatie dat geen exploitatievergunning is afgegeven, dient de kansspelbelasting te worden betaald. Voorgesteld wordt om in dat geval als belastingplichtige aan te merken degene die opbrengst geniet van de in Nederland geplaatste fysieke speelautomaten waarop een kansspelautomatenspel wordt gespeeld.

In Nederland wonende of gevestigde gerechtigden tot prijzen van buitenlandse landgebonden casinospelen, kansspelautomatenspelen en pokertoernooien zijn na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet langer belastingplichtig als de aanbieder van het buitenlandse landgebonden kansspel in een lidstaat van de Europese Unie of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte woont of gevestigd is. De gerechtigden tot prijzen van binnenlandse landgebonden casinospelen, kansspelautomatenspelen en pokertoernooien hoeven na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook geen kansspelbelasting te betalen. Met deze maatregel wordt voorkomen dat Nederlandse gerechtigden tot prijzen van buitenlandse landgebonden kansspelen meer kansspelbelasting moeten betalen dan spelers die prijzen winnen bij binnenlandse landgebonden kansspelen.
Voorgesteld wordt om degene die gelegenheid geeft tot deelname aan kansspelen op afstand die worden aangeboden onder een vergunning die verleend is overeenkomstig de bepalingen van titel Vb van de Wok (hierna: legale kansspelen op afstand) aan te wijzen als belastingplichtige.

Bij binnenlandse illegale kansspelen op afstand, die door bestrijding van illegaal aanbod naar verwachting niet of nauwelijks zullen voorkomen, wordt na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de speler de belastingplichtige. Hiermee ontstaat een gelijke behandeling met de in Nederland wonende of gevestigde gerechtigden tot prijzen van buitenlandse illegale kansspelen op afstand. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden zowel de gerechtigden tot prijzen uit binnenlandse illegale kansspelen op afstand als de in Nederland wonende of gevestigde gerechtigden uit buitenlandse illegale kansspelen op afstand belast naar het positieve verschil tussen de in een kalendermaand gewonnen prijzen en de in die kalendermaand gedane inzetten.

In het huidige artikel 1 van de Wet KSB staat wie de belastingplichtigen zijn bij kansspelen die via het internet worden gespeeld. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt in artikel 1 van de Wet KSB, net zoals in het eveneens in dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 31 van de Wok, gesproken over kansspelen op afstand. Het begrip kansspelen op afstand kent een grotere reikwijdte dan kansspelen welke via het internet worden gespeeld. Voor een toelichting op de reikwijdte van het begrip kansspelen op afstand wordt verwezen naar de toelichting op het in dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 2, tweede lid, van de Wet KSB.

Onderdeel B (artikel 2)

Met de voorgestelde wijziging van artikel 2, eerste lid, van de Wet KSB wordt verduidelijkt dat poker voor de Wet KSB, net zoals voor de Wok, als een kansspel gezien wordt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de in deze memorie opgenomen toelichting op de wijziging van artikel 1a van de Wok, waarin verduidelijkt is dat poker als een kansspel voor de Wok gezien wordt. In aansluiting op artikel 1a van de Wok is tevens verduidelijkt dat een piramidespel als een kansspel gezien wordt.

In het voorgestelde artikel 2, tweede lid, van de Wet KSB wordt de definitie van een kansspel op afstand opgenomen. Deze definitie sluit aan bij de definitie van een kansspel op afstand zoals opgenomen in artikel 31, eerste lid, van de Wok, met één uitzondering. In tegenstelling tot de Wok worden kansspelen waarvoor op grond van een andere titel dan titel Vb van de Wok een vergunning is verleend, voor de Wet KSB niet als kansspelen op afstand gezien. Deze uitzondering betreft het gebruik van internet als verkoopkanaal voor enkele fysieke kansspelen, bijvoorbeeld de online verkoop van loten van goededoelenloterijen of van de Staatsloterij. De regering acht het niet wenselijk om bij online verkochte loten of voor de met online gekochte loten gewonnen prijzen een ander belastingregime te hanteren dan voor (de prijzen op) 'landgebonden' (bijvoorbeeld in de winkel) verkochte loten.

In het voorgestelde artikel 2, derde lid, van de Wet KSB wordt de definitie van een kansspelautomatenspel opgenomen. Momenteel is hetgeen onder een kansspelautomatenspel wordt verstaan nog opgenomen in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de Wet KSB. Een inhoudelijke wijziging is niet beoogd.

In het voorgestelde artikel 2, zesde lid, van de Wet KSB wordt een delegatiebepaling opgenomen die de mogelijkheid biedt om bij ministeriële regeling een nadere invulling te geven aan hetgeen onder 'kansspelen' en onder 'kansspelen op afstand' verstaan wordt. Ten aanzien van de Wok wordt in de artikelen 1 en 31 van de Wok voorzien in een soortgelijke mogelijkheid. Er worden voortdurend nieuwe spelen ontwikkeld waarbij de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen op de uitkomst daarvan. In de praktijk komt van tijd tot tijd de vraag aan de orde of het betreffende spel een kansspel op grond van de Wet KSB is. Dit geldt overigens niet uitsluitend voor nieuwe kansspelen. Zo wordt met enige regelmaat in rechte betwist of een spel als poker een kansspel is. In een ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld, waarmee onduidelijkheden ten aanzien van dergelijke spelen zo veel mogelijk kunnen worden vermeden. Voorwaarde is uiteraard dat deze regels en de daarbij eventueel als kansspel aan te merken spelen binnen de grenzen blijven die artikel 2, eerste lid, van de Wet KSB stelt. Ook zal van tijd tot tijd de vraag aan de orde komen of een bepaald bestaand of nieuw kansspel, of een bestaand kansspel in een nieuwe opzet of vormgeving, een kansspel op afstand is of niet. Ook onduidelijkheden ten aanzien van dergelijke kansspelen kunnen door het opnemen van nadere regels in een ministeriële regeling zo veel mogelijk worden vermeden. Voorwaarde is uiteraard dat deze regels inzake de daarbij eventueel als kansspel op afstand aan te merken kansspelen binnen de grenzen blijven die artikel 2, tweede lid, van de Wet KSB stelt.

Onderdeel C (artikel 3)

Artikel 3 van de Wet KSB bepaalt de belastinggrondslag voor de verschillende categorieën kansspelen. In onderstaande tabel is aangegeven wat de belastinggrondslag voor de verschillende categorieën kansspelen voor en na de in dit wetsvoorstel opgenomen wetswijzigingen is.

	Momenteel	Voorstel
Binnenlandse landgebonden casinospelen en kansspelautomatenspelen	BSR of toernooifee / rake / commissie	BSR en toernooifee / rake / commissie
Binnenlandse landgebonden pokertoernooien	Prijs > € 454 of BSR of toernooifee / rake / commissie	BSR en toernooifee / rake / commissie
Overige binnenlandse landgebonden kansspelen	Prijs > € 454	Prijs > € 454
Buitenlandse landgebonden casinospelen, kansspelautomatenspelen en pokertoernooien	Prijs > € 454	Prijs > € 454
Overige buitenlandse landgebonden kansspelen	Prijs > € 454	Prijs > € 454
Legale kansspelen op afstand	–	BSR en toernooifee / rake / commissie
Binnenlandse illegale kansspelen via internet (momenteel) / op afstand (voorstel)	BSR of toernooifee / rake / commissie	Maandwinst speler
Buitenlandse illegale kansspelen via internet (momenteel) / op afstand (voorstel)	Maandwinst speler	Maandwinst speler

Onder de huidige Wet KSB is de belastinggrondslag voor kansspelen waarop artikel 3, eerste lid, onderdeel a van de Wet KSB, van toepassing is het verschil tussen de in een kalendermaand ontvangen inzetten en de ter beschikking gestelde prijzen, oftewel het bruto spelresultaat, tenzij een ander dan de belastingplichtige de prijzen ter beschikking stelt. Als een ander de prijzen ter beschikking stelt, is hetgeen in een kalendermaand ontvangen wordt voor het geven van gelegenheid tot deelneming aan casinospelen of tot deelneming aan binnenlandse kansspelen welke via het internet worden gespeeld de belastinggrondslag. Hetgeen ontvangen wordt voor het geven van de gelegenheid tot het deelnemen aan kansspelen kan bijvoorbeeld de toernooifee voor pokertoernooien zijn, de rake voor pokercashgames, de commissie voor het geven van de gelegenheid tot het spelen van baccarat of de commissie voor het geven van de gelegenheid om met andere spelers weddenschappen af te sluiten. In de praktijk is het niet altijd duidelijk wie de prijs ter beschikking stelt en dus wat de juiste belastinggrondslag is. Ook komt het, met name bij kansspelen op internet, voor dat degene die de prijs ter beschikking stelt tevens een vergoeding ontvangt voor het geven van gelegenheid tot deelname aan het kansspel. Het bruto spelresultaat is dan vaak nihil. De aanbieder genereert zijn inkomsten uit de vergoeding. Naar de huidige tekst van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, is de belastinggrondslag dan nihil, terwijl degene die het kansspel aanbiedt wel inkomsten genereert. Om een einde te maken aan de discussie wie de prijzen ter beschikking stelt, en om te voorkomen dat een belastinggrondslag ontbreekt, wordt na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zowel het bruto spelresultaat als de vergoeding voor het geven van gelegenheid tot deelneming aan kansspelen belast. Voor de bepaling van de belastinggrondslag is het niet van belang of de belastingplichtige dan wel een ander de

inzetten ontvangt, de prijzen ter beschikking stelt of de vergoeding voor het geven van gelegenheid tot deelneming aan kansspelen ontvangt.

Bij legale kansspelen op afstand wordt de belastinggrondslag het verschil tussen de in een kalendermaand ontvangen inzetten en de ter beschikking gestelde prijzen, oftewel het bruto spelresultaat, almede hetgeen door de belastingplichtige in een kalendermaand ontvangen wordt voor het geven van gelegenheid tot deelneming aan kansspelen, zoals de toernooifee voor pokertoernooien, de rake voor pokercashgames, de commissie voor het geven van de gelegenheid tot het spelen van baccarat of de commissie voor het geven van de gelegenheid om met andere spelers weddenschappen af te sluiten. Bij kansspelen op afstand worden door de aanbieder soms bonussen verstrekt, bijvoorbeeld om speler ertoe te bewegen een bedrag (speeltegoed) van de bankrekening van de speler te storten naar de spelersrekening bij de aanbieder. Als de aanbieder een bonus geeft van € 25 bij het storten van € 50 euro, bedraagt het speeltegoed € 75. Als de speler deze € 75 inzet en daarmee € 60 aan prijzen wint, bedraagt het bruto spelresultaat € 15. Dit bedrag wordt gevormd door de inzetten van € 75 te verminderen met de prijzen van € 60.

Voor illegale kansspelen op afstand wordt de belastinggrondslag voor de speler na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel het positieve verschil tussen de in een kalendermaand gewonnen prijzen en de in die kalendermaand gedane inzetten, waarbij het negatieve verschil uit binnenlandse illegale kansspelen op afstand verrekend kan worden met het positieve verschil uit buitenlandse illegale kansspelen op afstand en andersom. Onder de huidige Wet KSB wordt er nog een onderscheid gemaakt tussen binnenlandse en buitenlandse illegale kansspelen welke via het internet worden gespeeld. Met de voorgestelde wijzigingen wordt dit onderscheid opgeheven.

In artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Wet KSB wordt het woord ‘tijdvak’ tweemaal vervangen door ‘kalendermaand’. Dit betreft geen inhoudelijke wijziging. Thans is in artikel 26 van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994 geregeld dat voor de kansspelen waarop het huidige artikel 3, eerste lid, van de Wet KSB betrekking heeft het tijdvak de kalendermaand is.

De aanpassing van artikel 3, derde lid, van de Wet KSB beoogt het bepalen van de waarde in het economische verkeer te verduidelijken en te vereenvoudigen in de situaties waarin prijzen in natura verstrekt worden door een inhoudingsplichtige in de zin van artikel 6 van de Wet KSB en waarin aan de inhoudingsplichtige voor deze verstrekte prijzen door een derde, niet zijnde een met de inhoudingsplichtige verbonden vennootschap, een bedrag in rekening wordt gebracht. In die situaties geldt voor de waardering van de prijzen de factuurwaarde, met inbegrip van de in rekening gebrachte omzetbelasting, als maatstaf. Hiermee sluit de waardering van prijzen in natura aan bij waardering van loon in natura, zoals neergelegd in artikel 13, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, hetgeen de waardering in de praktijk gemakkelijker maakt.

Het voorgestelde artikel 3, vierde lid, van de Wet KSB regelt vervolgens dat indien de niet in geld gewonnen prijs de vorm heeft van een verstrekking van branche-eigen producten van het bedrijf van de inhoudingsplichtige, als waarde in het economische verkeer van de gewonnen prijs het bedrag geldt dat door de inhoudingsplichtige aan een derde in rekening gebracht zou worden onder voor het overige overeenkomstige omstandigheden. Kort gezegd wordt bij de branche-eigen producten uitgegaan van de consumentenprijs.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat indien de prijzen in natura niet door een inhoudingsplichtige verstrekt worden, voor de bepaling van de waarde in het economische verkeer van deze prijzen de oude regels van toepassing blijven. Dit betekent dat het geldbedrag in aanmerking genomen wordt dat de prijswinnaar zou kunnen ontvangen als hij de prijs weer zou verkopen. Dit is de prijs die bij aanbieding van de zaak ten verkoop op de meest geschikte wijze na de beste voorbereiding door de meestbiedende gegadigde daarvoor zou zijn besteed. Indien prijzen in natura gewaardeerd worden voor de berekening van het bruto spelresultaat bij de aanbieder, dan geldt als waarde in het economische verkeer de factuurprijs.

In het voorgestelde artikel 3, vijfde lid, van de Wet KSB is ten slotte een delegatiebevoegdheid opgenomen op basis waarvan nadere regels met betrekking tot de toepassing van artikel 3, derde en vierde lid, van de Wet KSB kunnen worden gesteld. Op basis hiervan zal bijvoorbeeld in de Uitvoeringsbeschikking kansspelbelasting worden uitgewerkt wat onder een met de inhoudingsplichtige verbonden vennootschap wordt verstaan.

Onderdeel D (artikel 4)

De wijziging in artikel 4, eerste lid, van de Wet KSB betreft slechts een aanpassing van verwijzingen die nodig is vanwege een gewijzigde opbouw van artikel 1 van de Wet KSB.

Onderdeel E (artikel 5)

Als Nederland geen goedkeuring inzake staatssteun van de Europese Commissie krijgt om voor legale kansspelen op afstand een kansspelbelastingtarief van 20% in te voeren, gaat het tarief van 29% ook gelden voor legale kansspelen op afstand. De wijziging in artikel 5, tweede lid, van de Wet KSB betreft slechts een aanpassing van een verwijzing die nodig is vanwege een gewijzigde opbouw van artikel 1 van de Wet KSB.

Onderdeel F (artikel 5)

Voor legale kansspelen op afstand wordt een kansspelbelastingtarief van 20% voorgesteld. Voor de overige kansspelen blijft het tarief van de kansspelbelasting op grond van dit wetsvoorstel 29%. Deze wijziging treedt slechts in werking als Nederland goedkeuring inzake staatssteun van de Europese Commissie krijgt om voor legale kansspelen op afstand een tarief van 20% in te mogen voeren. De wijziging in artikel 5, derde lid, van de Wet KSB betreft slechts een aanpassing van een verwijzing die nodig is vanwege een gewijzigde opbouw van artikel 1 van de Wet KSB.

Onderdelen G, I, K en L (artikelen 5a, 6, 8 en 8a)

De artikelen 5a, 6, 8 en 8a van de Wet KSB hebben betrekking op de wijze van heffing van kansspelbelasting op de verschillende categorieën kansspelen. In het voorgestelde artikel 5a, eerste lid, van de Wet KSB wordt bepaald dat dit artikel ook van toepassing is op legale kansspelen op afstand. Hierdoor moet de in een kalendermaand verschuldigd geworden kansspelbelasting voor legale kansspelen op afstand op aangifte worden voldaan. Tevens is in dit artikel verduidelijkt dat het belastingtijdvak een kalendermaand is. De overige wijzigingen in de artikelen 5a, eerste lid, 6, eerste lid, 8, eerste lid, en 8a, eerste lid, van de Wet KSB betreffen slechts aanpassingen van verwijzingen die nodig zijn vanwege een gewijzigde opbouw van artikel 1 van de Wet KSB. Door inhoudelijke wijzigen in artikel 1 van de Wet KSB zijn er wel enkele gevolgen voor de wijze van heffing voor verschillende categorieën kansspelen. In onderstaande tabel is aangegeven wat de wijze van heffing voor de verschillende categorieën kansspelen voor en na de in dit wetsvoorstel opgenomen wetswijzigingen is.

	Momenteel	Voorstel
Binnenlandse landgebonden casinospelen en kansspelautomatenspelen	Art. 5a, belasting voldoen op aangifte	Art. 5a, belasting voldoen op aangifte
Binnenlandse landgebonden pokertoernooien	Art. 5a, belasting voldoen op aangifte of art. 6 belastingheffing door inhouding op prijs	Art. 5a, belasting voldoen op aangifte
Overige binnenlandse landgebonden kansspelen	Art. 6 belastingheffing door inhouding op prijs	Art. 6 belastingheffing door inhouding op prijs
Buitenlandse landgebonden casinospelen, kansspelautomatenspelen en pokertoernooien	Art. 8 belasting voldoen op aangifte	Art. 8 belasting voldoen op aangifte
Overige buitenlandse landgebonden kansspelen	Art. 8 belasting voldoen op aangifte	Art. 8 belasting voldoen op aangifte
Legale kansspelen op afstand	–	Art. 5a, belasting voldoen op aangifte
Binnenlandse illegale kansspelen via internet (momenteel) / op afstand (voorstel)	Art. 5a, belasting voldoen op aangifte	Art. 8a belasting voldoen op aangifte
Buitenlandse illegale kansspelen via internet (momenteel) / op afstand (voorstel)	Art. 8a belasting voldoen op aangifte	Art. 8a belasting voldoen op aangifte

Op grond van het huidige artikel 5a, derde lid, van de Wet KSB mag bij kansspelen waarbij het bruto spelresultaat een onderdeel vormt van de belastinggrondslag, een negatief bruto spelresultaat in een kalendermaand verrekend worden met een positief bruto spelresultaat in een volgende kalendermaand. De aard van de kansspelen waarvoor deze mogelijkheid tot verliesverrekening bestaat, brengt met zich mee dat een negatief bruto spelresultaat zich in de praktijk nooit voordoet. Tot op heden is van deze mogelijkheid tot verliesverrekening nog nooit terecht gebruikgemaakt. Wel wordt deze mogelijkheid soms onterecht gebruikt. Ook wordt deze mogelijkheid tot verliesverrekening door deelnemers aan illegale online kansspelen welke via het internet worden gespeeld gebruikt in hun betoog dat er sprake zou zijn van ongelijke behandeling omdat deze deelnemers geen verliezen kunnen verrekenen. Omdat de mogelijkheid tot verliesverrekening in de praktijk overbodig is, maar wel tot uitvoeringskosten voor de Belastingdienst leidt, vervalt deze mogelijkheid na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Onderdeel H (artikel 5b)

Op grond van het huidige artikel 5b van de Wet KSB is de belastingplichtige gehouden volgens door

de Minister van Financiën te stellen regelen een register te houden en daarin de gegevens te boeken welke voor de heffing van de belasting van belang zijn. Van de in dit artikel opgenomen delegatiebepaling is geen gebruik gemaakt en er bestaat ook geen voornemen om hiervan in de toekomst gebruik te gaan maken. De administratieplicht van artikel 52 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) verplicht administratieplichtigen al om een zodanige administratie te voeren dat daaruit de voor de heffing van kansspelbelasting van belang zijnde gegevens blijken. Om bovenstaande redenen wordt voorgesteld om artikel 5b van de Wet KSB te laten vervallen.

Onderdeel J (artikel 7)

Het huidige artikel 7, eerste lid, van de Wet KSB legt specifieke administratieve verplichtingen op aan de inhoudingsplichtige van artikel 6 van die wet. Hij moet een register bijhouden waarin de gegevens met betrekking tot het kansspel op een voorgeschreven wijze worden bijgehouden. Hierbij wordt op grond van artikel 2 van de Uitvoeringsbeschikking kansspelbelasting nog steeds uitgegaan van het schrijven van de gegevens in een register op bladen. Dit is niet meer van deze tijd. Bovendien is deze verplichting overbodig vanwege de administratieplicht van artikel 52 van de AWR. Daarom wordt voorgesteld artikel 7, eerste lid, van de Wet KSB te laten vervallen.

Het huidige artikel 7, tweede lid, van de Wet KSB verplicht de inhoudingsplichtige om op een voorgeschreven wijze op verzoek een bewijsstuk te geven aan de prijswinnaar die de prijs tot de winst uit onderneming rekent. Een prijs zal echter vrijwel nooit tot de winst uit onderneming worden gerekend, waardoor verrekening van de kansspelbelasting met de inkomstenbelasting vrijwel nooit voorkomt. Als deze situatie zich in een uitzonderlijke situatie toch voordoet, kan aangenomen worden dat de Nederlandse loterijorganisatie kansspelbelasting heeft ingehouden. Het voorschrijven hoe in die uitzonderlijke situatie het bewijs van inhouding kan worden verkregen is dus overbodig. Voorgesteld wordt om genoemde bepaling te laten vervallen.

Artikel III (Algemene wet inzake rijksbelastingen)

Op grond van het huidige artikel 67ca, eerste lid, onderdeel b, van de AWR begaat degene die niet voldoet aan de verplichting die aan hem bij of krachtens artikel 7, tweede lid, van de Wet KSB is opgelegd, een verzuim ter zake waarvan de inspecteur hem een bestuurlijke boete kan opleggen. Vanwege het vervallen ingevolge dit wetsvoorstel van artikel 7, tweede lid, van de Wet KSB, wordt artikel 67ca, eerste lid, onderdeel b, van de AWR overbodig en kan derhalve vervallen.

Artikel IV (Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen)

De voorgestelde wijziging in artikel 11 van de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen betreft een aanpassing van een verwijzing die samenhangt met de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging van artikel 67a van de AWR.

Artikel V (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen)

Het doel van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) is het voorkomen van het faciliteren door het openbaar bestuur van georganiseerde criminaliteit. Mede met het oog hierop voorziet de Wet Bibob erin dat het bestuur – in dit geval de kansspelautoriteit – zich kan laten adviseren over de risico's van criminele facilitering in een concreet geval (het aangaan of beëindigen van een rechtsverhouding) door het Bureau Bibob. Het Bureau raadpleegt en analyseert gegevens die afkomstig zijn uit verschillende bronnen. Het gaat dan zowel om gegevens over betrokkenheid bij gepleegde strafbare feiten van de vergunningaanvrager zelf als van diens zakelijke omgeving zoals gedefinieerd in artikel 3, vierde lid, van de Wet Bibob.

In de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob (Wet van 28 maart 2013, Stb. 125, Kamerstukken 32 676) is in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Wet Bibob een subonderdeel 11 opgenomen dat betrekking heeft op de exploitatie- en aanwezigheidsvergunningen voor speelautomaten (artikelen 30b en 30h van de Wet op de kansspelen). In die evaluatie- en uitbreidingswet is (met de aanpassing van de artikelen 30e, 30f, 30k en 30l van de Wok) ook een wettelijke basis opgenomen om die vergunningen te weigeren of in te trekken in de gevallen en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. In dit voorstel tot regulering van kansspelen op afstand zijn vergelijkbare bepalingen voorgesteld die ertoe strekken hetzelfde te regelen voor de vergunningen tot het organiseren van kansspelen op afstand.

Het voorgestelde artikel V strekt er toe dat de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand onder de Wet Bibob komen te vallen. Om te voorkomen dat deze vergunningen zouden kunnen worden aangegrepen voor criminele activiteiten, is het noodzakelijk dat behoefte aan de mogelijkheid om het instrumentarium van de Wet Bibob te kunnen toepassen. Hierdoor wordt

bijvoorbeeld voorkomen dat een ondernemer aan wie een vergunning voor de exploitatie van speelautomaten na toepassing van het Bibob-instrumentarium is geweigerd, zich vervolgens kan richten op het aanbieden van kansspelen op afstand.

Artikel VI (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme)

De voorgestelde aanpassing van artikel 1, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 16°, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) strekt ertoe ook de aanbieder van kansspelen op afstand onder de reikwijdte van die wet te brengen. Op dit moment is, voor zover hier relevant, alleen de natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap die beroeps- of bedrijfsmatig een speelcasino in de zin van artikel 27g, tweede lid, van de Wet op de kansspelen organiseert, een 'instelling' in de zin van de Wwft. De voorgestelde aanvulling heeft tot gevolg dat de verplichtingen die uit de Wwft voortvloeien – onder meer identificatie van spelers, een cliëntonderzoek en melding van ongebruikelijke transacties – ook komen te rusten op degenen die in Nederland kansspelen op afstand organiseren.

Volledigheidshalve wordt er in dit verband op gewezen dat de regering een wetsvoorstel zal voorbereiden (de Wijzigingswet financiële markten 2016), dat er toe strekt dat de kosten van het toezicht op de naleving van de Wwft, door de instellingen die op grond van deze wet als Wwft-instelling worden aangewezen, zelf gaan worden gedragen. De regering is voornemens, met de inwerkingintreding van dat wetsvoorstel, de kansspelautoriteit op grond van artikel 24 van de Wwft aan te wijzen als Wwft-toezichthouder op de vergunninghouders op grond van de Wok, hiermee komt ook het Wwft-toezicht op de andere Nederlandse kansspelvergunninghouders te liggen bij de kansspelautoriteit.

Artikel VII (Handelsregisterwet 2007)

De in de artikelen 9 tot en met 14 van de Handelsregisterwet 2007 genoemde gegevens zijn authentieke gegevens (artikel 15 van die wet), die door een bestuursorgaan, dat bij de vervulling van zijn taak informatie over een onderneming of rechtspersoon nodig heeft, moeten worden gebruikt (artikel 30). Het gaat hierbij om gegevens met betrekking tot ondernemingen (artikel 9), rechtspersonen aan wie een onderneming toebehoort (artikelen 10, eerste lid, jo 12), natuurlijke personen aan wie een onderneming toebehoort (artikel 10, tweede lid), degenen aan wie een onderneming toebehoort, die geen rechtspersoon naar Nederlands recht en geen natuurlijke persoon is (artikel 10, derde lid), vestigingen van een onderneming (artikel 11, eerste lid), rechtspersonen aan wie geen onderneming toebehoort (artikel 12), activiteiten van een rechtspersoon waaraan geen onderneming toebehoort (artikel 13) en vestigingen van een rechtspersoon waaraan geen onderneming toebehoort (artikel 14, eerste lid).

Het gebruik van deze gegevens door de kansspelautoriteit is noodzakelijk voor de voorbereiding van besluiten op aanvragen tot het verlenen van een kansspelvergunning en besluiten tot schorsing of intrekking van die vergunningen. Voor een efficiënte besluitvorming is het daarbij van belang dat die gegevens desgevraagd kunnen worden gerangschikt naar natuurlijke personen. Op die wijze kan bijvoorbeeld worden achterhaald of de bestuurder van een recent opgerichte rechtspersoon of onderneming, ten aanzien waarvan op zichzelf niets ten nadele bekend is, eerder bestuurder is geweest van een reeks gefailleerde ondernemingen of nog steeds bestuurder is van andere ondernemingen, ten aanzien waarvan wel gegevens ten nadele bekend zijn. Ingevolge de voorgestelde wijzigingen van de Wet op de kansspelen is voor de beoordeling van de betrouwbaarheid van kansspelaanbieders ook van belang de betrouwbaarheid van de bij die onderneming of rechtspersoon betrokken natuurlijke personen. Indien een bij de onderneming of rechtspersoon betrokken natuurlijke persoon bijvoorbeeld eerder in Nederland betrokken is geweest bij een reeks eerdere faillissementen of relevante strafrechtelijke antecedenten heeft, kan de kansspelautoriteit dit aan de hand van op persoon gerangschikte gegevens uit het handelsregister achterhalen. Recent opgerichte ondernemingen hebben nog geen verleden op grond waarvan de kansspelautoriteit de betrouwbaarheid kan beoordelen. Van de bestuurders of sleutelpersonen kan echter wel informatie bekend zijn. Ook wanneer zich na verloop van tijd nieuwe bestuurders aandienen, kan het van belang zijn om na te gaan of deze betrokken zijn of zijn geweest bij gefailleerde of malafide bedrijven. De op persoon gerangschikte gegevens uit het handelsregister zijn ook van belang voor het door de kansspelautoriteit uit te oefenen toezicht op naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wet op de kansspelen en de handhaving daarvan.

Artikel VIII (evaluatie)

Artikel VIII schrijft voor dat deze wet binnen drie jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd. Voor onderzoek komen in ieder geval in aanmerking de mate waarin de regulering van kansspelen op afstand de doelstelling van kanalisatie van het nu nog illegale aanbod aan kansspelen op afstand heeft

gerealiseerd, de effecten van de regulering van kansspelen op afstand op de vraag naar landgebonden kansspelen, de effecten van het preventiebeleid met de onderzoeks- en interventieplichten van de vergunninghouder en het centraal register uitsluiting kansspelen, de bescherming van persoonsgegevens, en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen, waarbij ook de internationale samenwerking tussen de kansspelautoriteit en de relevante buitenlandse kansspeltoezichthouders wordt betrokken. Artikel VIII laat uiteraard onverlet dat de werking van de wet tussentijds wordt gemonitord.

Artikel IX

Gestreefd wordt naar inwerkingtreding van dit wetsvoorstel per 1 januari 2015. De mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding is onder meer noodzakelijk met het oog de goedkeuring door de Europese Commissie van het gedifferentieerde kansspelbelastingtarief (artikel II, onderdelen E en F).

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

De Staatssecretaris van Financiën,