



Advies Raad van State inzake besluit tot wijziging van het Besluit kansspelen op afstand i.v.m. de uitbreiding van toegelaten betaalinstrumenten

Nader Rapport

27 juni 2022

Nr. 4068178

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de Koning

Nader rapport inzake besluit tot wijziging van het Besluit kansspelen op afstand i.v.m. de uitbreiding van toegelaten betaalinstrumenten

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 april 2022, nr. 2022000978, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 juni 2022, nr. W.16.22.00052/II, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

De beoogde inwerkingtredingsdatum van het besluit was 1 juli 2022. Om er voor te zorgen dat het besluit in ieder geval zo spoedig mogelijk daarna in werking kan treden is de inwerkingtredingsbepaling in het besluit aangepast, waarbij is opgenomen dat het besluit in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind.*



Advies Raad van State

No. W16.22.00052/II

's-Gravenhage, 15 juni 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 29 april 2022, no.2022000978, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit Kansspelen op afstand in verband met de uitbreiding van toegelaten betaalinstrumenten voor speel- en tegenrekeningen, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van tot wijziging van het Besluit Kansspelen op afstand in verband met de uitbreiding van toegelaten betaalinstrumenten voor speel- en tegenrekeningen

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

Op voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming van 26 april 2022, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 3980069;

Gelet op artikel 31I, eerste en vierde lid, van de Wet op de kansspelen;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Rechtsbescherming van;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit kansspelen op afstand wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1 komt het onderdeel 'tegenrekening' als volgt te luiden:

– *tegenrekening*: de op naam van een speler aangehouden rekening bij een in een lidstaat gevestigde kredietinstelling met een vergunning als bedoeld in artikel 8 van Richtlijn 2013/36/EU, bij een in een lidstaat gevestigde betaaldienstverlener met een vergunning als bedoeld in artikel 11 van Richtlijn (EU) 2015/2366 of bij een in een lidstaat gevestigde elektronischgeldinstelling als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht met een vergunning als bedoeld in artikel 2:10a of die voldoet aan artikel 2:10e van die wet;

B

Artikel 4.25, tweede lid, onderdeel a, komt als volgt te luiden:

- a. zijn uitgegeven:
 - 1°. door een in een lidstaat gevestigde kredietinstelling met een vergunning als bedoeld in artikel 8 van Richtlijn 2013/36/EU;
 - 2°. door een in een lidstaat gevestigde betaaldienstverlener met een vergunning als bedoeld in artikel 11 van Richtlijn (EU) 2015/2366, of
 - 3°. door een in een lidstaat gevestigde elektronischgeldinstelling als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht met een vergunning als bedoeld in artikel 2:10a of die voldoet aan artikel 2:10e van die wet, en

C

In artikel 4.27, eerste lid, onder a, wordt 'bij een kredietinstelling of betaaldienstverlener' vervangen door 'bij een instelling of dienstverlener'.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 2022.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Rechtsbescherming,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Aanleiding en doelstelling

In Nederland zijn online kansspelen, met de Wet van 20 februari 2019 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 (Stb. 2019, 127)¹ die op 1 oktober in werking is getreden (Stb. 2021, 45) wettelijk gereguleerd.

Doel van de regulering is o.a. kansspel gerelateerde fraude en criminaliteit te voorkomen. In het Besluit kansspelen op afstand (besluit Koa) is daarom geregeld dat de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand alleen bepaalde betaalinstrumenten mag toestaan aan spelers voor het bij- en afboeken van gelden op hun speelrekeningen. Het besluit Koa specificeert ook het gebruik van de tegenrekening, dat wil zeggen de rekening die de speler mag gebruiken om zijn speelrekening te vullen en waarop hij het krediet van zijn speelrekening kan laten overmaken. Voor de speel- en tegenrekening mag op grond van het besluit alleen gebruik worden gemaakt van betaalinstrumenten bij daar genoemde gereguleerde instellingen. De achtergrond van dit vereiste is dat betaalinstrumenten, tegenrekeningen en de uitgevende instellingen betrouwbaar dienen te zijn, zodat consumenten worden beschermd. De basis voor deze bescherming wordt gevormd door geharmoniseerde Europese financiële toezichtregels ten aanzien van deze betaalinstrumenten, tegenrekeningen en de uitgevende instellingen. In Nederland zijn deze regels geïmplementeerd in de geldende de financiële toezichtregelgeving, zoals de Wet op het financieel toezicht.

Na de inwerkingtreding van het besluit Koa is geconstateerd dat per ongeluk niet alle in Nederland toegestane instellingen in het besluit zijn opgenomen en dat daardoor bepaalde betaalinstrumenten niet gebruikt mogen worden bij het spelen van online kansspelen. Wat mist zijn elektronische betaalinstrumenten die door bepaalde 'elektronischgeldinstellingen' worden uitgegeven. Het gaat dan om elektronische (online) betaaltegoeden waarover met apps en andere software kan worden beschikt door gebruikers.

2. Inhoud van de huidige regeling en instrumenten van elektronisch geldinstellingen

Speelrekeningen worden gebruikt voor de inleg en speelwinst bij online kansspelen. De Wet op de kansspelen en het besluit Koa geven ook nog andere regels over de speelrekening. Zo mag een speler bij een vergunninghouder maar één speelrekening hebben en moeten alle betalingen in het verkeer tussen speler en vergunninghouder via die speelrekening lopen. De reden voor regels op dit onderwerp is spelersbescherming en de belangen die met de Wet ter voorkomen van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) worden gediend.

Artikel 4.25 van het besluit Koa bepaalt dat de vergunninghouder voor betalingstransacties met de speler uitsluitend het gebruik toestaat van betaalinstrumenten, die worden uitgegeven door instellingen met een vergunning als kredietinstelling, oftewel banken, of door betaaldienstverleners met een vergunning op grond van de richtlijn over betaaldiensten in de interne markt van de Europese Unie², de zogenaamde PSD2-richtlijn. Een voorbeeld van zo'n betaalinstrument van een gereguleerde betaaldienstverlener is Apple Pay.

Bovendien kan alleen gebruik gemaakt worden van betaalinstrumenten die ondubbelzinnig tot de speler zijn te herleiden.

Artikel 4.27, eerste lid, onder a, van het besluit bepaalt dat de vergunninghouder de speelrekening van een speler uitsluitend crediteert met geldmiddelen die afkomstig zijn van een betaalrekening die wordt aangehouden bij een kredietinstelling of betaaldienstverlener als bedoeld in artikel 4.25, tweede lid, onder a.

Ook voor de tegenrekening van de speelrekening geldt dat deze ondubbelzinnig tot de persoon van die speler te herleiden moet zijn.

Bij het opstellen van het Besluit kansspelen op afstand is beoogd om alle betaalinstrumenten van Europeesrechtelijk toegelaten instellingen op te nemen. Na de inwerkingtreding van het besluit is gebleken dat dit niet geval is. Richtlijn 2009/110/EG³ die een vergunningstelsel voor elektronisch geldinstellingen in de Europese Unie voorschrijft, is bij het opstellen van het besluit over het hoofd gezien. Ook elektronischgeldinstellingen en de door hun uitgegeven betaalinstrumenten zijn, naast de betaalinstrumenten die aan het publiek worden aangeboden door kredietinstellingen en betaaldienstverleners, in de EU onderworpen aan regulering en geharmoniseerd toezicht.

Volgens richtlijn 2009/110/EG is een instelling voor elektronisch geld een rechtspersoon met een

¹ In de praktijk wordt deze wet ook wel de wet Kansspelen op afstand (wet Koa) genoemd.

² Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG (PbEU 2015, L 337).

³ Richtlijn 2009/110/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het prudentieel toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld, tot wijziging van de Richtlijnen 2005/60/EG en 2006/48/EG en tot intrekking van Richtlijn 2000/46/EG (PbEU 2009, L 267).

vergunning om elektronisch geld uit te geven. Bij de implementatie van deze richtlijn is in de Nederlandse regelgeving voor een wat aangepaste definitie gekozen. Volgens de definitiebepaling in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht is een elektronischgeldinstelling degene die zijn bedrijf maakt van de uitgifte van elektronisch geld. Elektronisch geld is volgens datzelfde artikel: een geldswaarde die elektronisch of magnetisch is opgeslagen die een vordering op de uitgever vertegenwoordigt, die is uitgegeven in ruil voor ontvangen geld om betalingstransacties te verrichten als bedoeld in artikel 4, punt 5, van de richtlijn betaaldiensten⁴, en waarmee betalingen kunnen worden verricht aan een andere persoon dan de uitgever.

3. Betaalinstrumenten van overige elektronisch geldinstellingen toestaan voor rekeningen bij kansspelen op afstand

In de praktijk die relevant is voor online kansspelen betreft elektronisch geld dat wordt uitgegeven door elektronischgeldinstelling met name zogenoemde e-wallets. Dat zijn elektronische (online) betaaltegoeden waarover gebruikers met behulp van apps en andere software kunnen beschikken. Voorbeelden zijn MyPaysafecard, Skrill, Neteller en MuchBetter. Daarnaast kan elektronisch geld ook beschikbaar zijn in de vorm van prepaid betaalkaarten waarop de houder een tegoed kan boeken, waarmee kan worden betaald. Een elektronischgeldinstelling is zoals gezegd volgens de Wet financieel toezicht een aanbieder van het financiële product elektronisch geld. De definitie in deze wet van elektronisch geld strekt zich ook uit tot elektronisch geld dat op afstand is opgeslagen op een server en dat kan worden beheerd door de klant via een specifieke rekening voor elektronisch geld. Alle situaties waarin een betaaldienstaanbieder een vooraf betaalde opgeslagen waarde uitgeeft in ruil voor geld, waarbij die waarde wordt geaccepteerd door derden, moeten worden begrepen onder elektronisch geld.⁵

Hierbij is wel nog van belang dat elektronisch geld op zich al door het besluit Koa wordt toegestaan indien dit instrument wordt gehanteerd door banken en PSD2-instellingen; de normering in het besluit voor het gebruik van de spelersrekening sluit namelijk aan bij toegestane instellingen en niet bij betaalinstrumenten.

Vanuit het besluit Koa is hierbij vereist dat al deze betaalinstrumenten ondubbelzinnig te herleiden zijn tot de persoon van de speler.

Omdat richtlijn 2009/110/EG met een aangepaste definitie is geïmplementeerd wordt in dit wijzigingsbesluit voor de definitie van de elektronischgeldinstelling aangesloten bij de Wet op het financieel toezicht en wordt niet rechtstreeks naar de richtlijn verwezen zoals dat voor de kredietinstellingen en betaaldienstverleners in de artikelen 1.1 en 4.25 van het besluit Koa wel is gedaan. Bij de wijziging van artikel 4.27 is gekozen voor een taalkundige aanpassing waardoor elektronischgeldinstelling ook in de daar gehanteerde terugverwijzing kan worden begrepen.

4. Gevolgen en administratieve lasten

Het ligt in de lijn der verwachting dat elektronisch geld, gezien het gebruiksgemak daarvan, in de toekomst een sterke groei doormaakt. De betekenis van e-wallets voor de Nederlandse online kansspelen is op dit moment niet in te schatten omdat deze middelen voor zover uitgegeven door elektronisch geldinstellingen nu niet zijn toegestaan. Op basis van informatie van marktpartijen is bekend dat in andere EU-lidstaten, binnen de aldaar vergunde stelsels, een ordegrrootte van 15% van de betalingen via e-wallets verloopt. Voor Nederland mag worden verwacht dat een groot deel van de betalingen via iDeal, creditcards en bijvoorbeeld Paypal zal blijven verlopen, maar dat het aannemelijk is dat een deel van de spelers gebruik wil maken van e-wallets uitgegeven door elektronischgeldinstellingen.⁶⁻⁷

Het kunnen bieden van de mogelijkheid om speelrekeningen te voeden met elektronisch geld uitgegeven door elektronisch geldinstellingen kan een bijdrage leveren aan de aantrekkelijkheid van legale spelen. Als die mogelijkheid er niet komt, is denkbaar dat spelers die belang hechten aan het gebruik van deze vorm van elektronisch geld uitgegeven naar illegaal aanbod. Het past daarom bij het kanalisatiedoel binnen het kansspelbeleid om deze middelen toe te staan. De aantrekkelijkheid van online kansspelen mag tegelijkertijd niet zo groot zijn dat dit tot onaanvaardbare risico's van onmatig spelgedrag leidt. Mede met het oog hierop is bij brief van 17 maart 2022 aan de Tweede Kamer gemeld dat er stappen worden gezet om ervoor te zorgen dat reclame voor kansspelen veel meer

⁴ Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG (PbEU 2015, L 337).

⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 826, nr. 3, p. 12.

⁶ iDeal wordt aangeboden door Currence, een consortium waarin o.m. de Nederlandse banken deelnemen. Dit biedt met gebruikmaking van apps en andere software online betaaldiensten, waarmee een rekeninghouder over zijn girale banktegoed kan beschikken. Dit is dan ook geen elektronisch geld.

⁷ Hoewel PayPal ook elektronische tegoeden beheert, heeft deze instelling een 'gewone' bankvergunning, zodat PayPal onder het Bkoa is toegelaten.



gericht is op mensen die al interesse hebben in kansspelen. In dit verband wordt ook gekeken naar aanvullende maatregelen om kwetsbare groepen zoals jongeren en (ex)verslaafden beter te beschermen.⁸

Ten aanzien van het voldoen aan de eisen van de Wwft kan het gebruik van elektronisch geld voor de vergunninghouder de noodzaak van specifieke voorzorgsmaatregelen inhouden. Dat is dan een gevolg van de keuze van een vergunninghouder om deze middelen te gebruiken. De Kansspelautoriteit (Ksa), die hierop toeziet, kan in dit kader zo nodig voorschriften aan de vergunning verbinden. Tot slot gaat het, als vermeld, om algemeen toegelaten betaalinstrumenten die kunnen functioneren binnen de wettelijke eisen van de Wwft.

5. Consultatie en advies

In de internetconsultatie zijn drie reacties binnen gekomen. Daarbij is de vraag gesteld of het gebruik van fysieke of digitale cadeaukaarten ook is toegestaan voor het betalen voor een speelrekening, aangezien dit ook een vorm van elektronisch geld betreft. Daarover kan het volgende gezegd worden. Het Besluit kansspelen op afstand stelt dat de vergunninghouder voor betalingstransacties met de speler uitsluitend het gebruik toestaat van betaalinstrumenten die ondubbelzinnig zijn te herleiden tot de persoon van de speler. Dat betekent dat de speelrekening gekoppeld moet zijn aan een betaalrekening bij een bank of een betaaldienstverlener (de tegenrekening). Dit volgt uit de definitie van de speelrekening in artikel 1.1. Bij het openen van die rekening is de identiteit van de rekeninghouder door die bank of betaaldienstverlener vastgesteld en geverifieerd. Met de betaling van de tegenrekening naar de speelrekening (artikel 4.27, eerste lid) wordt bevestigd dat de speler ook de houder van de tegenrekening is. In beginsel zijn de bij deelname aan de vergunde kansspelen in te zetten gelden afkomstig van die tegenrekening, waarop ook de behaalde speelwinst wordt gestort zodat die ter vrije beschikking van de speler kunnen komen. Na de eerste creditering van de speelrekening kan de speler de speelrekening echter ook crediteren met ander elektronisch geld. Hij kan daarbij gebruik maken van ieder door de vergunninghouder aanvaard betaalinstrument, mits het niet gaat om anonieme betaalinstrumenten (tweede lid). Dus mits te herleiden tot de persoon van de speler is 'elektronisch geld uitgegeven in de vorm van fysieke of digitale cadeaukaarten' na de eerste creditering van de speelrekening ook inbegrepen.

De Ksa heeft enige zorg uitgesproken over de controlemogelijkheden op de eis van herleidbaarheid van e-wallets als betaalinstrument tot de speler die ermee betaalt. Deze zorg is niet terecht. Ook onder het huidige besluit is elektronisch geld reeds toegestaan, alleen (nog) niet door alle elektronisch-geldinstellingen. Als een betaalinstrument niet tot de speler herleidbaar is eist het Besluit kansspelen op afstand ook nu al dat het instrument niet gebruikt mag worden. De eis van herleidbaarheid staat naast de eis dat het een betaalinstrument moet zijn dat valt onder het Europeesrechtelijk gereguleerde systeem van toezicht hierop. Tot de speler te herleiden betekent dat vastgesteld moet worden dat het door de speler gebruikte betaalinstrument ook op naam van die speler staat. Het feit dat de speler over het betaalinstrument kan beschikken is onvoldoende om dit aan te nemen. Verificatie van de bij het betaalinstrument horende betaalrekening door de naam van de houder van de betaalrekening te verifiëren met de naam van het spelersaccount biedt meer zekerheid dat deze rekening ook daadwerkelijk van de speler is. Hoe deze verificatie plaatsvindt kan nader worden ingevuld door de Ksa en de vergunninghouder (die op zijn beurt zo nodig met een aanbieder van e-wallets afspraken maakt). Dat kan eventueel leiden tot voorschriften in het kader van de vergunningverlening.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk heeft.

6. Inwerkingtreding

Voor de inwerkingtreding van het besluit wordt gestreefd naar 1 juli 2022. Hoewel het hier een reparatie van regelgeving betreft, is er geen noodzaak voor terugwerkende kracht. Het besluit Koa biedt op dit moment al de mogelijkheid om van de meeste betaalinstrumenten gebruik te maken. Met de toevoeging van het gebruik van elektronisch geld uitgegeven door elektronisch geldinstellingen wordt verzekerd dat alle mogelijkheden die gereguleerd beschikbaar zijn volledig kunnen worden benut door vergunninghouders.

De Minister voor Rechtsbescherming,

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 24 557, nr. 193.