

REACTIE OP INTERNETCONSULTATIE: KANSSPELEN OP AFSTAND

Publicatiedatum: 22-05-2013

Einddatum consultatie: 21-07-2013

Over VAN Speelautomaten Branche-organisatie

De VAN Speelautomaten Branche-organisatie, kortweg VAN genoemd, is sinds 1971 dé branche-organisatie voor de exploitanten van speelautomaten in Nederland. De VAN heeft circa 140 leden. Samen vertegenwoordigen zij 90% van de speelautomaten die in de Nederlandse markt uitstaan. Ze hebben circa 2.500 medewerkers in dienst.

INLEIDING

Hierbij geeft de VAN Speelautomaten branche-organisatie haar reactie op het wetsvoorstel 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 (hierna: het wetsvoorstel).

Deze reactie verstuurt de VAN zowel via de gewone post als via www.internetconsultatie.nl. De VAN wil benadrukken dat dit een openbare reactie is en geen bezwaar heeft tegen het verder openbaar maken daarvan.

In het kader van de internetconsultatie worden drie vragen aan betrokkenen gesteld:

De reactie van de VAN op bovengenoemde vragen is als volgt opgebouwd:

Paragraaf 1 bevat de samenvatting van onze reactie. In paragraaf 2 wordt het huidige fysieke productaanbod (de kansspelautomaten) vergeleken met het voorgestelde kansspel op afstand. Daarna komt in paragraaf 3 het gedifferentieerde belastingtarief aan de orde; in paragraaf 4 gaat de VAN in op de voorstellen voor identificatie en registratie en centraal register. In paragraaf 5 tenslotte gaat de VAN in op het proces van vergunningverlening voor kansspelen op afstand.

NB. In de tekst wordt, om redenen van leesbaarheid, afwisselend gesproken over 'online' als synoniem van 'op afstand' en over 'fysiek' als synoniem van 'landbased'.

§ 1. SAMENVATTING

De VAN kan zich vinden in het doel van het wetsvoorstel om kansspelen op afstand te reguleren. De VAN constateert evenwel dat met dit voorstel voor de speelautomatenbranche een ongelijke situatie wordt gecreëerd, waarbij van eerlijke concurrentie geen sprake kan zijn. Dit speelt zich af op vier niveaus:

- Productaanbod (online versus landbased aanbod)
- Gedifferentieerd kansspelbelastingtarief (20% online, versus 29% landbased)
- Registratie, identificatie en centraal register
- Startpositie bij vergunningverlening

Productaanbod

Aan ‘kansspelen op afstand’ worden in het wetsvoorstel veel minder beperkingen opgelegd dan aan de fysieke kansspelautomaten. De strenge normering van het Speelautomatenbesluit blijft onverminderd van kracht. Op deze wijze kan geen sprake zijn van een eerlijke concurrentiepositie. De VAN pleit voor gelijke behandeling van beide vormen van kansspelen. De VAN dringt er daarom met klem op aan de reeds voorgenomen wetgeving met betrekking tot wijziging van de speelautomatentitel van de Wok gelijk te laten lopen met het onderhavige wetsvoorstel, inclusief een gelijktijdige inwerkingtreding.

Gedifferentieerd kansspelbelastingtarief

De online aanbieders genieten door het lagere het Ksb tarief een groot, onterecht, belastingvoordeel. De enige reden die de bewindslieden hiervoor aanvoeren is dat alleen daarmee de gewenste kanalisatie van 75% wordt gerealiseerd. Los van de vraag of die aanname juist is, is de online kanalisatie, volgens de VAN, een oneigenlijk argument. Het huidige online aanbod is illegaal, want in strijd met de Wok. De enige wijze om de illegaliteit terug te dringen is een strikte opsporing en handhaving, niet het belonen van illegaal gedrag. Wenst de regering een ander tarief dan 29% voor de online sector in te voeren, dan dient dat op grond van het gelijkheidsbeginsel ook te gelden voor de landbased sector (speelautomaten).

Registratie, identificatie en centraal register

Dit wetsvoorstel beoogt kansspelen op afstand te reguleren en legt daarbij een aantal verplichtingen op. Diverse verplichtingen worden echter één op één aan de huidige vergunninghouders opgelegd en houden geen rekening met de andere aard, omvang en werkwijze van de landbased sector. Daardoor hebben deze maatregelen een disproportionele impact op de bedrijfsvoering van de genoemde vergunninghouders, zonder dat enige vorm van compensatie wordt geboden. Aan de online en de landbased sector worden dezelfde regels opgelegd ten aanzien van registreren en analyseren van spelersgedrag én ten aanzien van toegangscontrole en – uitsluitingen. Het gaat echter om een totaal verschillend aanbod (ten aanzien van wijze van aanbieden en zwaarte) van kansspelen. De VAN is

tegen de invoering van een dergelijk centraal register voor speelhallen tenzij de invoering daarvan voor hen samenvalt met het toestaan van een productaanbod, gelijk aan dat van de online sector.

Startpositie bij vergunningverlening

De huidige “Nederlandse” online markt is verdeeld onder zeer veel illegale aanbieders. Het huidige voorstel van wet zal, zodra van kracht, juist deze online kansspelaanbieders in staat stellen een vliegende doorstart te maken. Indien geen aanvullende maatregelen worden getroffen, hebben de

nieuwkomers op de Nederlandse markt - de huidige legale aanbieders van fysieke kansspelen (die zich niet op het illegale online vlak hebben bewogen) - het nakijken. De VAN pleit daarom voor een in de tijd gezien ruime 'pre-launch/ fast lane' fase waardoor de gereguleerde sector de mogelijkheid krijgt een beter vertrekpunt in te nemen om de opgelopen achterstand nog enigszins in te halen. Tevens blijft een strenge en gerichte handhaving ten opzichte van de illegale sector onverminderd noodzakelijk.

Schade

Indien het wetsvoorstel in deze vorm tot wet wordt verheven zal de speelautomatenbranche daar aanzienlijke schade van ondervinden. Uiteraard is internet/online als zodanig van invloed op de speelautomatenbranche, zoals internet/online ook grote gevolgen heeft voor andere sectoren, b.v. in de retail. Dat zijn marktontwikkelingen en daar kunnen ondernemers op inspelen. Anders wordt het als een online sector zich bijna ongelimiteerd kan ontwikkelen terwijl de landbased tegenhanger onderworpen blijft aan strenge en zeer beperkende regels. Dat is bij de speelautomatenbranche het geval. Dit wetsvoorstel zou een nieuwe schadepost betekenen, boven op de schade die de branche lijdt en heeft geleden ten gevolge van de wijziging van de Wet Ksb per 1 juli 2008. De VAN dringt er daarop aan om ten aanzien van de bovengenoemde onderdelen van het wetsvoorstel maatregelen te treffen zodat de landbased sector niet volstrekt onnodig op een niet te overbruggen achterstand wordt gezet.

§ 2. PRODUCTAANBOD

Hoewel bij lagere regelgeving de randvoorwaarden voor kansspelen op afstand zullen worden ingevuld, wordt mede uit de MvT duidelijk dat voor het online aanbod ruime normen zullen worden gehanteerd. De kansspelautomaten in de horeca en amusementscentra blijven echter aan dezelfde zeer beperkende bepalingen gebonden van artikel 12, respectievelijk artikel 13 van het Speelautomatenbesluit. Het online aanbod wordt ruimer en aantrekkelijker dan het fysieke aanbod. Terwijl enerzijds aan de landbased sector een toegangs- en preventieregime wordt opgelegd dat gelijk is gesteld aan het toegangs- en preventieregime voor de online sector, kan anderzijds de landbased sector, vanwege deze beperkende bepalingen zich niet verder ontwikkelen. In die situatie dient de landbased sector de concurrentie met de online sector aan te gaan met de handen op de rug gebonden. Een onmogelijke opgave.

Zo kan straks de bezoeker van een café op ieder - met internet communicerend – tablet of smartphone etc. alle casinospelen en weddenschappen oproepen die de diverse online operators hebben te bieden, terwijl in dat zelfde café ook twee ‘Nijpels’ automaten staan die met al hun beperkende maatregelen voor de internetspeler nauwelijks meer interessant zijn.

In diverse berichten aan de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van V&J aangegeven dat de totale herziening van de Wok, waaronder de speelautomatentitel, de afronding zal vormen van het wetgevingsprogramma modernisering kansspelen. Aangezien binnen dit programma ook nog andere wetgeving in voorbereiding is (privatisering Holland Casino en herziening loterijstelsel) betekent dit dat wijziging van de speelautomatentitel nog jaren op zich zal laten wachten. Daarmee zou de sector op een niet te overbruggen afstand worden gezet ten opzichte van de online sector. De VAN doet daarom een dringend beroep op de regering de wetgeving die moet leiden tot herziening van de speelautomatentitel voortvarend ter hand te nemen en wel zodanig dat behandeling daarvan in de tijd samenvalt met behandeling van het voorliggende wetsvoorstel. Deze noodzakelijke wijziging van de speelautomatenbepalingen dient voorts gelijk met (of eerder dan) het voorliggende wetsvoorstel in werking te treden.

Conclusie

De VAN is van mening dat de landbased sector in aanmerking moet kunnen komen voor het ruimere online aanbod op de huidige opstelplaatsen en onder dezelfde voorwaarden als het online aanbod.

Dus verruiming van:

- normering: inzet, winst, uurverlies
- spelaanbod: poker, betting, live gaming.

§ 3. HET GEDIFFERENTIEERDE TARIEF VOOR DE KANSSPELBELASTING

3.1. Inleiding

In het wetsvoorstel wordt de introductie van het gedifferentieerde tarief voor de kansspelbelasting als een fait accompli gepresenteerd:

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

De argumentatie voor de introductie van het gedifferentieerde tarief beperkt zich tot de gewenste kanalisatie van 75%. Niet wordt gemotiveerd waarom een kanalisatiegraad van 75% het streven is (waar dat toch 100% zou moeten zijn). Maar teleurstellender is dat volledig wordt voorbijgegaan aan het fiscale neutraliteitsbeginsel. Gelijke of op elkaar lijkende kansspelen dienen fiscaal op dezelfde wijze te worden behandeld. De beslissing om af te zien van de gelijkwaardige fiscale behandeling is een politieke, namelijk het behalen van een (overigens niet volledige) kanalisatiegraad. De VAN betreurt het dan ook dat de huidige voorstellen niet worden benut om tevens één, eenduidig regime van kansspelbelastingheffing op te zetten (zoals eerder aangekondigd). De aanpassingen zoals nu worden voorgesteld zorgen juist voor een verdere differentiatie en onduidelijkheid in belastingtarief en belasting grondslag.

In de volgende sub paragrafen gaat de VAN hier nader op in. Argumenten die pleiten voor een uniform tarief kunnen bij uitstek worden ontleend aan de discussie met betrekking tot de invoering van de kansspelbelasting over speelautomaten (§ 3.2). In § 3.3. wordt ingegaan op het gelijkheidsbeginsel, de Deense casus komt aan de orde in § 3.4.

3.2. Kansspelbelasting over speelautomaten

Als reden voor de invoering van kansspelbelasting over de omzet van kansspelautomaten (plaatsing onder het casinoregime) heeft de regering destijds onder meer gewezen op de conclusie van de Advocaat-Generaal de Wit voor de Hoge Raad van 7 juli 2005:

“Zo bezien is de scheidslijn (tussen BTW en Ksb, VAN) die de wetgever hier heeft aangebracht flinterdun. Hoe zou men het spel moeten kwalificeren indien een croupier wordt geplaatst bij een klassieke fruitautomaat? Indien deze het elektronische proces voor de speler in werking stelt, zal sprake zijn van een aan de kansspelbelasting onderworpen kansspel. Overigens behoeft het niet per sé een croupier te zijn. De exploitant van een snackbar kan op de zelfde wijze het elektronische proces voor de speler in werking stellen. Ik beperk mij met deze gedachtegang slechts tot de fiscale gevolgen. Deze gedachten dienen enkel ter illustratie van het toch wel wankel onderscheid dat de wetgever heeft aangebracht tussen kansspelen en kansspelautomaten, dit met name in het licht van de technologische ontwikkelingen waarbij kennelijk steeds meer traditionele kansspelen op elektronische wijze kunnen worden gespeeld.”

In zijn brief van 12 juli 2012 aan de Eerste Kamer (EK 31205, nr.Z) schrijft staatssecretaris Weekers:

“Aanleiding voor deze wijziging van de belastingheffing was de opheffing van de gelijke behandeling van kansspelautomaten en casinospelen. Beide soorten spelen zijn zodanig vergelijkbaar dat het, vanuit een level playing field en rechtsgelijkheid, niet verdedigbaar is deze verschillend te belasten. (... ..) Ook zijn er wijzigingen aangebracht in de Wet op de kansspelbelasting in verband met kansspelen via internet. Binnenlandse internet kansspelen worden nu gelijk belast aan binnenlandse speelautomaten.”

In zijn antwoord van 24 januari 2013 op nadere vragen vanuit de Eerste Kamer (EK 31205, nr. AA) laat staatssecretaris Weekers zich in gelijke zin uit:

“Het primaire doel van deze maatregel (invoering Ksb op automaten, VAN) is gelijke behandeling van speelautomaten met de tafelspelen in casino's.”

Er is dus stelselmatig benadrukt dat de fiscale rechtsgelijkheid het motief is voor de gelijkschakeling voor de kansspelbelasting van casinospelen en speelautomaten. Waar eerst sprake was van twee fiscale regimes, dat van de BTW en de Kansspelbelasting, vallen beiden per 1 juli 2008 onder de Wet op de kansspelbelasting voor één en hetzelfde tarief: 29%.

Daarom is het onbegrijpelijk dat het fiscale gelijkheidsbeginsel nu wordt losgelaten ten faveure van de online sector. Online casinospelen en –automaten verschillen niet wezenlijk van fysieke automaten. Het distributiekanaal is hetzelfde en de spelen/spellen die worden aangeboden zijn eveneens hetzelfde. De toenmalige staatsecretaris heeft dit ook betoogd zoals duidelijk wordt uit de volgende passage uit de Handelingen van 9 september 2008 (I 30 583, nr. 39 blz. 1687-1688):

“Wij hebben enerzijds een regime voor loterijen, die een bepaalde onderlinge samenhang vertonen, en anderzijds voor tafelspelen, zoals poker en roulette, fruitautomaten en internetkansspelen. Wat is nu het verschil met een internetkansspel? Aan een internetkansspel kan men deelnemen in bijvoorbeeld een zaaltje waar alleen maar toegang tot internet wordt geboden. Met een creditcard kun je dan via internet aan bepaald spel meedoen. Het verschil tussen een fruitautomaat en een dergelijk internetzaaltje is heel erg klein. Het zou dan ook vreemd zijn als de wetgever met de belastingheffing nog langer een groot verschil tussen die twee vormen van kansspel zou laten bestaan.”

De reden die wordt aangevoerd voor een lager tarief voor kansspelen op afstand is kanalisatie. Bij een hoger tarief dan de voorgestelde 20% kansspelbelasting zouden de bestaande illegale online kansspelaanbieders niet overstappen naar een gereguleerd Nederlands vergunningstelsel. Van de overheid wordt daadkracht en commitment gevraagd om illegaliteit te bestrijden, hetgeen zich niet mag vertalen in het fiscaal bevoordelen van de huidige, meest buitenlandse, illegale aanbieders van internetkansspelen.

3.3. Rechtsgelijkheid

De definitie van kansspel in de Wok is eenduidig, ongeacht de wijze en het medium waarop kansspel

wordt aangeboden: “(...) indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen (.....).”

Zoals hiervoor uiteengezet is er op het niveau van de kansspelautomaat feitelijk geen verschil of het spel elektronisch dan wel digitaal wordt aangeboden. De interface is hetzelfde, de speler via internet beleeft ook geen andere ervaring of iets dat daarmee valt te vergelijken. Ook de Europese Commissie komt in haar besluit van 20 september 2011 over de Deense belastingmaatregelen (zie hierna § 3.4) tot dit oordeel:

“(22). Vanwege de aard van de kansspelen die online en op fysieke locaties worden aangeboden, de sociale ervaringen die beide soorten kansspelen met zich brengen en de sociaaleconomische profielen van de consumenten, betwijfelde de Commissie of de verschillen tussen de online- en fysieke kansspelen substantieel genoeg waren om te concluderen dat zij met het oog op de fiscale behandeling op grond van de Wet inzake belasting op kansspelen in feite of in rechte niet in een vergelijkbare situatie verkeerden.

(.....)

(89) Tegen die achtergrond is de Commissie van mening dat, wat de belasting op kansspelactiviteiten betreft, het onlineaanbod van kansspelen een ander soort distributiekanaal vormt van een soortgelijk type kansspelactiviteiten. Ter ondersteuning van dit standpunt merkt de Commissie op dat dat er door onlinecasino's aanzienlijke inspanningen worden verricht om de fysieke kansspelervaring te simuleren en onlinespelers het gevoel te geven dat zij zich in een fysieke casino-omgeving bevinden in plaats van in een virtuele omgeving.

(.....)

(94) Op basis van het vorenstaande concludeert de Commissie dat online- en fysieke casino's als in rechte en in feite vergelijkbaar aangemerkt moeten worden. (... ..)."

Niet ter discussie staat dat het spel hetzelfde is en blijft; daarom mag het uit oogpunt van rechtsgelijkheid niet zo zijn dat de omzet behaald met aanbieden van spelen op afstand, fiscaal gunstiger wordt belast dan de omzet behaald door de landbased aanbieders. Anders ontvangt de aanbieder van kansspelen op afstand een onmiskenbaar concurrentievoordeel (fiscaal voordeel dat kan worden aangewend en/of doorgegeven aan de speler). De rechtvaardiging wordt gezocht in de gewenste kanalisatie. De VAN vindt dit niet juist. Een gelijk speelveld is in elke markt – ook deze – van groot belang. Illegale aanbieders dienen niet verleid te worden met een lager tarief, maar – net als elke ondernemer – zich te houden aan gelijke regels. Tegen overtredingen moet streng worden opgetreden.

Daar komt nog het volgende bij: in het huidige regime van kansspelbelastingplicht is het niet van belang of een kansspel legaal is. Er wordt fiscaal geen onderscheid gemaakt tussen het legale en illegale kansspel. Op grond van het nu geldende art. 1, eerste lid, onderdeel b van de Wet Ksb zijn alle in Nederland gevestigde (per definitie illegale) internet aanbieders van kansspelen belastingplichtig. De voorgestelde wetwijzigingen zorgen ervoor dat alleen legale online kansspelaanbieders onder het 20% kansspelbelasting tarief vallen. De 25% niet gekanaliseerde illegale aanbieders van kansspelen vallen buiten de kansspelbelasting. In plaats daarvan worden de spelers belastingplichtig voor de door hun behaalde "maandwinst". Feitelijk is dit een belastingvrijstelling voor de illegale aanbieders van internetkansspelen. Dat zal een negatieve invloed hebben op de kanalisatie.

3.4. Deense belastingmaatregel

Indien het gedifferentieerde tarief uiteindelijk wordt gehandhaafd, is sprake van staatssteun: d.w.z. met staatsmiddelen (i.c. belastingvoordeel) worden bepaalde ondernemingen bevoordeeld. Dit wordt onderkend in de MvT, waar wordt aangegeven dat goedkeuring is vereist van de Europese Commissie (pag. 42):

"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."

Op zich is dit natuurlijk al een bijzonder fenomeen. Een sector die internationaal opereert en waar diverse partijen goed verdienen, wordt door de staat gesteund, ten koste van de al sinds jaar en dag actieve en legale landbased sector. Dat valt niet uit te leggen.

Een vergelijkbare situatie van staatssteun doet zich voor in Denemarken. Daar werd in 2010 het tarief voor online kansspelen op 20% gesteld, terwijl het landbased tarief ongewijzigd bleef (ruim 40%), welk tarief volgens een opslag kan oplopen tot 70 %.

Tegen het besluit van de Europese Commissie inzake de Deense belastingmaatregel heeft de Deense landbased sector beroep aangetekend bij het Europees Hof, naar verluidt doet het Hof in september uitspraak. Deze uitspraak zal richtinggevend zijn voor de beoordeling van de voorliggende Nederlandse maatregel. Maar ook al zou het Europese Hof het besluit van de Commissie in stand laten, dan biedt dat geen garantie dat de Nederlandse maatregel ook wordt goedgekeurd. Het is evident dat de Deense en Nederlandse marktsituaties nogal verschillen.

In het wetsvoorstel laten de bewindslieden zich niet uit over de kans dat de maatregel door de Commissie wordt goedgekeurd. Maar zolang geen definitieve goedkeuring is verleend, hetgeen enkele jaren kan duren, zal de onzekerheid boven de markt blijven hangen. De online aanbieders kunnen er niet volledig op vertrouwen dat de 20% kansspelbelasting blijft gehandhaafd, in geval van onthouding van goedkeuring moet de tot dan ontvangen steun, i.c. het belastingvoordeel worden terugbetaald.

3.5 Verschuiving belastingplicht bij kansspelautomaten

Hier is kennelijk sprake van reparatiewetgeving. Dat bevestigt hetgeen de VAN steeds heeft gesteld in de proefprocedures tegen de invoering (per 1 juli 2008) van kansspelbelasting over de omzet van kansspelautomaten: de huidige wettekst is ondeugdelijk.

Conclusie

De VAN is van mening dat haar leden door dit verschillend fiscale tarief ernstig worden benadeeld. Eerst werd de sector per 1 juli 2008 'out of the blue' een draconische belastingverhoging opgelegd, waardoor de branche in toenemende mate in zwaar weer is komen te verkeren. Met dit wetsvoorstel ontvangen haar concurrenten die vanuit een illegale doch gedoogde situatie al een aanzienlijke positie en voorsprong op toekomstige concurrenten op de Nederlandse markt hebben veroverd, ook nog eens staatssteun in de vorm van een fiscale voorkeursbehandeling.

De VAN acht dit in flagrante strijd met het gelijkheidsbeginsel. Dat klemmt te meer nu de regering de bovengenoemde wijziging van de kansspelbelasting per 1 juli 2008 altijd heeft gemotiveerd met verwijzing naar dat gelijkheidsbeginsel met als uiteindelijke doelstelling een gelijk en uniform fiscaal regime voor alle kansspelen.

§ 4. REGISTRATIE, IDENTIFICATIE EN CENTRAAL REGISTER

4.1. Inleiding

De bepalingen die betrekking hebben op het centraal register staan verspreid in het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel beoogt primair kansspelen op afstand te reguleren, maar tegelijkertijd regelt het wetsvoorstel een aantal onderwerpen die tevens betrekking hebben op speelautomatenhallen en casino's. Daarbij wordt de werkwijze bij online casino's echter als uitgangspunt genomen. Dat blijkt uit de volgende twee kernelementen:

- ☉ Registratie en identificatie van spelers: in een online-omgeving is dat noodzakelijk om hen te kunnen laten spelen. Bij een speelautomatenhal is dit, gezien het totaal andere en lichtere productaanbod van (maximaal € 0,20 per basisspel) automaten, absoluut niet nodig.
- ☉ Systematisch registreren en analyseren van het speelgedrag van alle spelers: dit verloopt in een online omgeving anders dan in een speelautomatenhal of casino. Daar zijn immers medewerkers aanwezig die opgeleid zijn om gokverslaving in een vroeg stadium te herkennen en probleemspelers door te verwijzen naar hulpverleners.

Het opleggen van deze zorgplichten zou minder bezwaarlijk zijn als andere elementen voor de speelautomatenbranche, zoals het productaanbod, ook zouden worden aangepast. Dat is in dit wetsvoorstel echter niet het geval. Over de bepalingen die zich (mede) richten op vergunninghouders van speelautomatenhallen maakt de VAN de volgende opmerkingen.

4.2. Nieuwe zorgplichten (Artikel 30v)

Artikel 30v, eerste lid, creëert een geheel nieuwe verplichting voor de vergunninghouder: "deze dient systematisch gegevens te registreren en te analyseren over het speelgedrag van de speler". De artikelsgewijze toelichting geeft aan dat deze bepaling (samen met andere bepalingen) is opgenomen in verband met de introductie van het centraal register. Maar de onderhavige verplichtingen gaan veel verder dan alleen wat samenhangt met het centraal register. Naast hetgeen reeds is bepaald in en krachtens het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, ziet de VAN dit als een overbodige bepaling. Bovendien wordt geen recht gedaan aan de huidige praktijk, waarbij sprake is van een degelijke en verantwoorde bedrijfsvoering. Miskend wordt dat medewerkers zijn opgeleid en door kennis en ervaring heel goed weten hoe om te gaan met onmatig speelgedrag. Te wijzen valt op artikel 4 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, waarin de kennisvereisten voor medewerkers van speelautomatenhallen staan opgesomd. Tevens is eind 2012 het nieuwe curriculum voor de opleidingen van medewerkers in speelautomatenhallen van kracht geworden. Dit curriculum waarvan de staatssecretaris van V&J met waardering heeft kennis genomen, is door de KSA in overleg met GGZ-Nederland en de VAN opgesteld. Maar daar blijft het niet bij. Het tweede, derde en vierde lid van artikel 30v bevatten een driedelige zorgplicht:

- ☉ Er dient bij redelijk vermoeden van onmatige deelname een onderzoek plaats te vinden in een persoonlijk onderhoud met betrokkene; In de huidige praktijk is dit reeds het geval!
- ☉ Indien vervolgens wordt vastgesteld dat sprake is van een 'redelijkerwijs vermoeden dat' (etc.), dient de vergunninghouder de speler te adviseren zich in te schrijven in het register; ook dit is staande praktijk!
- ☉ Weigert de speler daar gevolg aan te geven, dan dient de vergunninghouder dit – met de gegevens van betrokkene – door te geven aan de Kansspelautoriteit.

Dit laatste onderdeel is nieuw en betekent een fundamentele wijziging ten opzichte van de huidige systematiek van de witte lijsten, die is gebaseerd op vrijwilligheid. In het navolgende gaat de VAN daar nader op in.

4.3. Vrijwilligheid versus gedwongen inschrijving

4.3.1. Huidige situatie

In de MvT (pag. 8) wordt gesuggereerd dat slechts een aantal speelautomatenhallen uitsluitingslijsten hanteert. Deze suggestie is onjuist, omdat alle speelautomatenhallen werken met het systeem van vrijwillige uitsluiting ('witte lijsten') waarbij doorgaans sprake is van een regionale koppeling van gegevens. Vergunninghouders kunnen spelers weliswaar aanspreken en hen al dan niet met enige drang manen zich op de zogenaamde witte lijst te laten plaatsen, maar het is en blijft aan de speler om hierover een beslissing te nemen. Uit het rapport "Gokken in kaart" blijkt ook dat 80% van de spelers bekend is met deze systematiek en hier tevreden over is. Slechts 1,6% van de spelers (8 uit een steekproef van 500) vindt dit onvoldoende. De in het wetsvoorstel genoemde maatregelen zijn ook om die reden disproportioneel. Het behelst een verregaande administratieve last en verplichting ten behoeve van een gering aantal spelers. Zoals hiervoor aangegeven treden medewerkers op in geval van risicovol en problematisch speelgedrag. Het betreft per definitie individuele gevallen, ieder met zijn eigen specifieke kenmerken. Het voert veel te ver om deze bestaande, goed functionerende werkwijze, als zware zorgplicht(en) in de wet op te nemen en te definiëren, inclusief een handhavingsregime met bestuurlijke boeten.

4.3.2. Nieuwe systematiek

In de voorgestelde systematiek wordt de werkwijze compleet anders. De vergunninghouder adviseert de speler zich in te schrijven in het register. Weigert de speler, dan dient de vergunninghouder zijn gegevens door te geven aan de Kansspelautoriteit (KSA)(vierde lid). Hij mag dat niet nalaten ("stelt in kennis"). De KSA kan dan in feite weinig anders doen dan betrokkene in te schrijven in het register. Hoe zou de KSA tot een andere afweging kunnen komen dan de vergunninghouder reeds heeft gemaakt? Zou de KSA niet tot inschrijving besluiten, dan loopt zij het

risico achteraf te worden aangesproken wegens niet nakomen van de zorgplicht. Het ligt niet voor de hand dat de KSA dat risico neemt en de KSA zal dus zekerheidshalve altijd tot inschrijving overgaan. Kortom, de nieuwe situatie wordt zo dat de vergunninghouder een speler weliswaar adviseert zich in te schrijven, maar daarbij tevens aangeeft dat als de speler het zelf niet doet, de KSA het dan wel voor hem/haar zal doen. Er is dus geen sprake meer van vrijwilligheid, terwijl dat uit oogpunt van verslavingszorg juist vaak het meest effectief is. 'Het duwtje in de goede richting' van de vergunninghouder zoals dat nu in de huidige op vrijwilligheid gebaseerde systematiek plaatsvindt, wordt nu vervangen door "als u het niet doet, doet de Kansspelautoriteit het wel". Een op deze wijze afgedwongen uitsluiting werkt naar de mening van de VAN averechts en leidt de betreffende speler alleen maar naar de illegaliteit. Er wordt in het wetsvoorstel ook geen enkele empirische onderbouwing gegeven om de huidige werkwijze te vervangen door een geheel andere systematiek. In de artikelsgewijze toelichting (pag. 49) staat dat de vergunninghouder de betrokken speler die niet eigener beweging daartoe besluit tijdelijk moet uitsluiten van deelname. Ook dit toont aan dat de huidige systematiek wordt losgelaten. Overigens bevat de tekst van de onderhavige bepaling (30v, derde lid) niet deze verplichting, waar dat kennelijk wel de bedoeling is.

4.4. Centraal register (artikel 33h)

De VAN heeft bij diverse gelegenheden (impactanalyse, expertmeetings, gesprekken met beleidsambtenaren, met de staatssecretaris en onlangs ook schriftelijk (brief van 6 mei 2013 aan de staatssecretaris) haar bezorgdheid uitgesproken over de grote impact die dit register zal hebben op haar leden. Deze argumenten zijn bekend. Volledigheidshalve wordt de brief van 6 mei 2013 als bijlage bij deze reactie gevoegd. Daarnaast zijn de kosten die met dit systeem zijn gemoeid, in combinatie met

de verplichte identiteitscontrole die leidt tot een veel hoogdrempeliger toegang, naar de mening van de VAN buiten proporties.

In de voorgestane opzet worden de uitsluitingen voor online kansspelen, voor Holland Casino en voor speelautomatenhallen aan elkaar gekoppeld. Dat gaat verder dan in eerdere aanbevelingen en moties is aangegeven, die beperkten zich tot een koppeling van de bezoekverboden van Holland Casino en de witte lijsten van de speelautomatenhallen. Daar worden nu de uitsluitingen voor kansspelen op afstand aan toegevoegd (en vice versa). Dat is opmerkelijk omdat algemeen wordt aangenomen dat het risico voor een ontwikkeling van gokverslaving aan kansspelen op afstand aanmerkelijk groter is dan bij fysieke short odds (kansspelen met een snel verloop). Iemand die wordt uitgesloten van kansspelen op afstand zou zonder risico kunnen spelen in een center of in Holland Casino wegens de daar aanwezige sociale controle en toezichhoudend personeel. Omgekeerd geldt dat niet: een uitsluiting voor een speelautomatenhal is een duidelijke indicatie dat een 'risicospeler' ook maar beter bij kansspelen op afstand weg kan blijven. Een koppeling over en weer tussen uitsluitingen voor fysiek en online aanbod ligt daarom zeker in het begin niet voor de hand, wel die vanuit de toegangsverboden voor centers en Holland Casino naar de uitsluitingen voor kansspelen op afstand. Na een tussentijdse evaluatie kan eventueel worden beoordeeld of de ontwikkelingen met betrekking tot gokverslaving aanleiding geven tot een koppeling vice versa.

Met het centraal register zoals voorgesteld wordt het toegangsregime voor Holland Casino, de speelautomatenhallen en kansspelen op afstand op één lijn gesteld. Een speler dient zich te identificeren, waarna simpel gesteld het sein op rood of groen gaat. Achter de toegang van de speelautomatenhal gaat echter vooralsnog een heel ander product schuil dan bij de andere twee aanbieders. De automaten in de speelhallen zijn via artikel 13 van het Speelautomatenbesluit aan strikte bovengrenzen gebonden. Voor de kansspelen in Holland Casino en de kansspelen op afstand gelden heel andere parameters. Ingevolge dit wetsvoorstel is dus sprake van één uniform toegangsregime. Maar ook andere maatregelen met betrekking tot het optreden ten aanzien van onmatig speelgedrag worden in dit wetsvoorstel op identieke wijze aan de drie genoemde aanbieders opgelegd. Dan valt vervolgens niet te verklaren noch te rechtvaardigen waarom één van de drie aanbieders gehouden zou zijn een veel bescheidener product aan te bieden. De VAN constateert dat ook op dit terrein geen sprake is van een gelijk speelveld. Dit is voor de VAN niet acceptabel.

4.5. Doelstelling CRUKS

De cijfers met betrekking tot de geregistreerde hulpvraag en prevalentie van kansspelverslaving zijn al jaren stabiel. Het huidige systeem van op vrijwilligheid gebaseerde toegangsverboden functioneert goed. Verslavingscijfers tonen al jaren een stabiel beeld, zelfs lijkt sprake van een lichte afname ('Gokken in kaart').

Een kanalisatiegraad van 75% betekent dat 25% van de (online) markt geheel vrij kan worden betreden, zonder iedere vorm van registratie en identificatie. De regering neemt er dus kennelijk genoeg mee dat spelers die zijn uitgesloten van de legale markt (door inschrijving in het centraal register) een kwart van de online markt onbelemmerd kunnen betreden. Dat is een ernstige belemmering voor de effectiviteit van de voorgestane maatregelen.

In het kader van de consultatie is aangegeven dat een reductie in 2017 van het aantal risicospelers van 92.000 naar 52.000 en stabilisatie van het aantal probleemspelers op 20.300 wordt nagestreefd. Dat is bij gelijkblijvende omstandigheden al een ambitieuze doelstelling, maar dat is het des te meer nu met dit wetsvoorstel een geheel nieuwe markt wordt geopend, die een groot verslavingsrisico met zich meebrengt. De VAN pleit voor een nuancering van deze integrale verslavingsdoelstelling en tevens om toekomstig onderzoek zo in te richten dat duidelijk is te herleiden welk type kansspel voor welke vorm van risicovol, respectievelijk probleemgedrag verantwoordelijk is.

Conclusie

De VAN constateert dat de huidige op vrijwilligheid gebaseerde systematiek van uitsluitingen wordt ingeruild voor een systeem van verplichte, afdgedwongen uitsluitingen. Het huidige systeem werkt goed, terwijl een verplichte uitsluiting alleen maar leidt tot een vlucht in de illegaliteit.

De VAN is tegen de invoering van een centraal register voor speelhallen, tenzij de invoering daarvan voor de speelautomatenhallen samenvalt met een uitbreiding van het productaanbod gelijk aan de online sector en met een gelijke fiscale behandeling. Er is daarnaast geen objectieve reden om de regels voor de speelautomatenbranche aan te scherpen. Noch de huidige verslavingscijfers, noch het huidige deels op zelfregulering geschoeide beleid geven daar aanleiding toe. Empirische onderbouwing ontbreekt.

§ 5. VERGUNNINGEN VOOR KANSSPELEN OP AFSTAND

De VAN vraagt de aandacht voor het moment van vergunningverlening en de toegang tot de markt van kansspelen op afstand. Het proces van vergunningverlening kan pas beginnen na van kracht worden van de wet. Hoewel in de publiciteit wordt gesproken over vergunningverlening in 2015 en zelfs op 1 januari van dat jaar, moet maar worden afgewacht of de parlementaire behandeling van dit omvangrijke wetsvoorstel zo vlot zal verlopen dat in 2015 de eerste vergunningen kunnen worden verleend. De huidige aanbieders van kansspelen op afstand blijven mede door de gecreëerde gedoogsituatie op een betrekkelijk comfortabele manier op de Nederlandse markt actief en proberen op allerlei manieren hun marktaandeel te vergroten. Zie hieronder voor een voorbeeld uit velen:

Op deze wijze kunnen de huidige illegale aanbieders zodra de markt is gereguleerd een vliegende start maken terwijl de huidige legale aanbieders nauwelijks serieus kunnen meedoen. De markt is immers reeds verdeeld. De VAN verwijst in dit verband ook naar de MvT (pag. 17) waar wordt aangegeven dat de huidige aanbieders een vergunning kunnen krijgen, voordat het speelsysteem is gekeurd. Om deze reden is er vanuit het sectorakkoord gepleit voor een pre launch / fast lane fase waarbij de legale aanbieders die voor een vergunning in aanmerking wensen te komen, de mogelijkheid krijgen de markt te betreden voordat de wet formeel in werking treedt. In de MvT (pag. 13) wordt deze situatie wel onderkend, maar geeft de staatssecretaris tevens aan hier niet veel aan te kunnen doen: "Binnen een strikte interpretatie van de huidige Wok ziet de regering slechts beperkte ruimte voor flankerend beleid."

Het mag echter niet zo zijn dat goed (legaal) gedrag wordt bestraft en slecht (illegaal) gedrag beloond.

Conclusie

De VAN dringt er op aan dat in overleg met de Kansspelautoriteit de mogelijkheden worden gezien om de huidige legale aanbieders die voor een vergunning voor kansspelen op afstand opteren, van een reële startpositie te voorzien.