



> Retouradres Postbus 298 2501 CG Den Haag

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

Kansspelautoriteit

Wijnhaven 24
2511 GA Den Haag
Postbus 298
2501 CG Den Haag
www.kansspelautoriteit.nl

Ons kenmerk

00.014.807

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.*

Datum 23 juli 2013
Onderwerp Reactie op wetsvoorstel Kansspelen op afstand

Geachte heer Teeven,

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

1. Inleiding

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

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

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

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

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



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

2. Algemeen

Verwachtingen

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

Onderscheid online/offline

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

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

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

Gelijk speelveld

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

Kansspelautoriteit

Datum

23 juli 2013

Ons kenmerk

00.014.807



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

Kansspelautoriteit

Datum
23 juli 2013

Ons kenmerk
00.014.807

Goededoelenaufdracht en financiële lasten

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

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

3. Regulering

Regulering op het juiste niveau

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

B2B-vergunningen

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

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



4. Kansspelverslaving

Kansspelautoriteit

Centraal Register Uitsluiting Kansspelen

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

Datum

23 juli 2013

Ons kenmerk

00.014.807

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

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

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

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

Verslavingsfonds

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



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

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

5. Consumentenbescherming

Belang van voorlichting

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

Identificatie van de speler

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

Kansspelautoriteit

Datum

23 juli 2013

Ons kenmerk

00.014.807



6. Illegaliteit en criminaliteit

Kansspelautoriteit

Wwft toezicht

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

Datum

23 juli 2013

Ons kenmerk

00.014.807

Geen toezicht op continuïteit onderneming

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

Match fixing

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

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

Hoogachtend,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

J.J.H. Suyver