

Aan de Koning

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector staats- en
bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Registratienummer

530577

Datum 11 juli 2014
Onderwerp 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 vergunningstelsel 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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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

¹ Danish Gambling Authority, Spillemyndighedens Arsberetning for 2012 (The Danish Gambling Authority Annual Report 2012), maart 2013,

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 internet² 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 ontplooiën 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

<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.

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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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 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.

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

Hoewel ook de voorgestelde handhavinginstrumenten 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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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 kansspelbelastingtarief 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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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 spelgedrag 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 Rekenkamer⁴ 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

⁴ Algemene Rekenkamer, Holland Casino: naleving overheidsbeleid, Kamerstukken II 2010/11, 32 636, nr. 1.

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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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 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

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.

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

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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 studies⁸ 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

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.

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 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 kansspelerverslaving 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 kansspelerverslaving. 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

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 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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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 kansspelslaving 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 kansspelautomaten worden aangeboden.

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 sportwedenschappen 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 sportwedenschappen en casinospelen. Vanuit de doelstellingen van het kansspelbeleid zijn zij aanzienlijk minder risicovol dan sportwedenschappen 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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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 loterijstelsel.

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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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 handavingsinstrumentarium 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 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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

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.

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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 instrument voor 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

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

gegevens met het speelgedrag van de identificeerbare speler voor een bepaalde periode bewaard. Deze bewaartermijn wordt in lagere regelgeving 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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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 vergunningstelsel, 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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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 Kamer¹¹ 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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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 beleidsdoelstellingen 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

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

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 juridisch onhoudbaar zijn. Het kabinet gaat er dan ook van uit dat de tariefdifferentiatie ook in Nederland juridisch houdbaar is.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats - en Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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-

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

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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

11. Illegale kansspelen op afstand

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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 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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

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 spelresultaat 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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats - en
Bestuursrecht

Datum
11 juli 2014

Registratienummer
530577