

Bijlage met aanvullende punten bij brief STIOG 21 juli 2013.

In deze bijlage reageert STIOG op de afzonderlijke bepalingen van het wetsvoorstel, waar aan de orde wordt verwezen naar de brief van 21 juli 2013.

### **Artikel 1 Gelegenheid geven**

1. Artikel 1 lid 3 introduceert de grondslag voor een ministeriële regeling met betrekking tot het gelegenheid geven, teneinde daarin te bepalen wat wordt verstaan onder een kansspel. De strekking van dit kernbegrip moet in de Wok zelf worden bepaald en niet in lagere regelgeving, als een ministeriële regeling.

### **Artikel 5 Voorschriften vergunning**

2. Artikel 5 lid 1 bevat de bevoegdheid tot het stellen van voorschriften bij een vergunning. De rechtszekerheid vergt dat vooraf limitatief in de Wok wordt bepaald op welke onderwerpen de voorschriften kunnen zien, zoals dat ook is gebeurd in artikel 3.14 Telecommunicatiewet. Op basis van de vaste jurisprudentie van het HvJ EU<sup>1</sup> gelden er strenge eisen voor het verbinden van voorschriften aan vergunningstelsels. Naast de strikte voorwaarden geldend onder het consistentievereiste, moeten vergunningstelsels voldoen aan onder meer de volgende voorschriften:
  - openbaarheid: een passende mate van openbaarheid is gewaarborgd, zodat een vergunning voor mededinging openstaat;
  - transparantie van de toekenningscriteria: de uitgifte moet gebaseerd zijn op objectieve criteria die niet-discriminerend en vooraf bekend zijn, zodat een grens wordt gesteld aan de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten;
  - transparantie van de toekenningsprocedure: elk risico van favoritisme en willekeur door de aanbestedende dienst wordt uitgesloten en alle voorwaarden en modaliteiten van de uitgifte moeten duidelijk, precies en ondubbelzinnig worden geformuleerd; en
  - gelijkheid: alle inschrijvers moeten dezelfde kansen krijgen en voor hen moeten dezelfde voorwaarden gelden.
  
3. Artikel 5 lid 2 en 3: de gronden voor een intrekking van de vergunning moeten limitatief in de Wok worden opgenomen en niet in een AMVB. De zinsnede “in ieder geval” moet worden geschrapt. Voor de aanbieders moet duidelijk zijn wat de (mogelijke) intrekkinggronden voor een vergunning zijn. In dit artikel moet dus uitputtend geregeld worden in welke gevallen de KSA een vergunning kan weigeren of intrekken. Zo wordt de rechtszekerheid, in vergelijking met de huidige tekst gewaarborgd. Ter vergelijking verwijst STIOG naar de gronden voor intrekking van een frequentievergunning als opgenomen in artikel 3.18 Telecommunicatiewet. Verder moet in de MvT worden vermeld dat de intrekking van een vergunning altijd een last remedy is, als alle andere handhavingsmogelijkheden zijn uitgeput.

---

<sup>1</sup> Zie onder meer HvJ EU 3 juni 2010, Sporting Exchange v. Sporttotalisator en HvJ EU 8 september 2010, Carmen Media Group v. Land Schleswig-Holstein.

#### **Artikel 6 en 6a vergoeding voor aanvraag en gebruik vergunning**

4. Wat betreft de vergoeding voor de aanvraag en het gebruik van de vergunning verwijst STIOG naar punt 3 en volgende van de brief.

#### **Artikel 31 Definitie kansspelen op afstand**

5. Artikel 31 lid 1 verwijst naar het begrip “zonder fysiek contact”. Deze terminologie is ongelukkig. STIOG stelt voor deze zinsnede te schrappen en aan te sluiten bij de definitie in artikel 1 lid 2 richtlijn 98/48 van de begrippen “dienst” en “afstand” van de informatiemaatschappij.
6. Artikel 31 lid 3: bevat de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels bij AMVB. Het kernbegrip kansspelen moet echter in de Wok worden uitgelegd en niet in lagere regelgeving. Dit lid moet daarom vervallen.

#### **Artikel 31a Vergunning(voorschriften)**

7. Artikel 31a lid 3: bevat de bevoegdheid om beperkingen op te leggen wegens de aard van het spel, is te onbepaald en moet worden ingevuld in de Wok. Dit geldt ook voor de bevoegdheid tot het opleggen van vergunningvoorschriften. Uitgangspunt van de Wok moet vormen dat verschillende soorten online kansspelen aangeboden kunnen worden. Doel van de wetgever is het realiseren van een attractief en volledig aanbod voor de Nederlandse consument, met inbegrip van zijn gebruikservaring, om tot een maximale kanalisatie te komen. Eventuele beperkingen moeten gebaseerd zijn op duidelijke risico's en effectief bijdragen tot het beheren van deze risico's conform de algemene beleidsdoelstellingen. Deze moeten bovendien slechts gelden voor beperkte duur en dienen na 6 maanden opnieuw te worden geëvalueerd. Het gelijkheidsbeginsel en de vrijheid van diensten eisen daarnaast dat alle vormen zijn toegestaan, niet alleen casinospelen als genoemd in de MvT (p. 54), maar zeker ook online loterijen.
8. Event betting mag niet bij voorbaat worden uitgesloten voor alle categorieën (MvT p. 15). Er is hier een bestaande vraag naar. Dit biedt spelers de mogelijkheid om de uiting te geven aan hun betrokkenheid bij events. Voor de operators is dit daarom een belangrijk onderdeel van het spelaanbod. Er is geen enkele reden om bijvoorbeeld weddenschappen te verbieden die zien op het wedden op de uitkomst van bijvoorbeeld een talentshow op televisie, of de mogelijkheid van het houden van de Elfstedentocht. Event betting moet worden toegestaan, tenzij het maatschappelijk belang zich daar tegen verzet omdat een weddenschap een bijzonder gevaar op kansspelverslaving oplevert of in strijd is met de openbare orde. Daarbij denkt STIOG aan weddenschappen over rampen of ongelukken.
9. Artikel 31a lid 4: Op basis van een AMVB kunnen allerlei kansspelen alsnog worden uitgesloten of kan het aanbod zodanig worden beperkt dat de benodigde kanalisatie niet zal kunnen slagen. Dit is niet wenselijk. De bepaling moet vervallen, of er moeten waarborgen in de wet worden opgenomen die ervoor zorgen dat het spelaanbod niet onnodig wordt beperkt en beperkingen daadwerkelijk op consistente wijze bijdragen aan het kansspelbeleid en de hierin verwerkte doelstellingen.

**Artikel 31b Beslistermijn**

10. De maximale duur van de aanvraagprocedure moet in de Wok worden opgenomen en niet in een AMVB. De duur als nu geschetst in de toelichting van 6 maanden, met de mogelijkheid van verlenging, is te lang, zeker nu het wetsvoorstel niet vóór 1 januari 2015 in werking zal treden. Een maximale termijn van 3 maanden lijkt reëel.

**Artikel 31c en d Weigering en intrekking**

11. Op grond van artikel 31c zal een aanvraag geweigerd worden als onvoldoende is gewaarborgd dat de Wok of bij de Wok gestelde voorschriften wordt nageleefd. De zinsnede “in ieder geval” moet worden geschrapt vanwege de rechtsonzekerheid die dit creëert. Dit geldt ook voor artikel 31d. De weigeringsgronden mogen alleen limitatief in de Wok worden opgenomen. Daarnaast moeten deze niet voor verschillende uitleg vatbaar zijn. Naast het niet naleven van de Wok, dient de mogelijkheid te worden beperkt tot het niet naleven van de aan de vergunning verbonden voorschriften.
12. Een vergunning kan straks worden geweigerd als de betrouwbaarheid van de aanvrager of diens beleidsbepalers niet buiten twijfel zou staan (MvT, p. 57). Op grond van vaste rechtspraak<sup>2</sup> is een loutere uitsluiting op basis van een .com verleden niet afdoende. Het voorgaande mag niet resulteren in een bad actor clause/Bibob toets.
13. Daarnaast zijn de bewoordingen in artikel 31c e.v. niet duidelijk en laten (teveel) ruimte voor een willekeurige toepassing, waardoor de vergunningverlening niet (voldoende) transparant zal zijn. Op deze wijze wordt niet voldaan aan de eerder aangehaalde jurisprudentie van het HvJ EU Justitie (transparantie-eisen) over de uitgifte van vergunningen. De rechtszekerheid verzet zich evenzo tegen het gebruik van dergelijk subjectieve begrippen. Dit geldt ook voor de grondslag ex artikel 31d lid 1 sub d, lid 2 en lid 3 om de vergunning in te trekken. Op basis van objectieve criteria dient vooraf helder te zijn wanneer de betrouwbaarheid in het geding is, te beperken tot strafrechtelijke veroordelingen voor een beperkt aantal ernstige misdrijven als witwassen en mensenhandel.

**Artikel 31e en f Behandelkosten en exploitatieheffing**

14. De behandelkosten en de exploitatieheffing resulteren in een te hoge belastingdruk. STIOG verwijst naar punt 3 en volgende uit de brief.

**Artikel 31g Afdracht goede doelen**

15. Op grond van artikel 31g kan een verplichte afdracht voor goede doelen worden opgelegd. Deze bepaling dient te vervallen. Het huidige monopolie voor meerjarige vergunningen voor goededoelenloterijen is mede gebaseerd op de verplichte bijdrage aan goede doelen. Het vergunningstelsel voor online aanbod wordt hiervoor echter niet in het leven geroepen. Het kansspelbeleid mag en kan volgens het HvJ EU geen financiële doelstelling hebben. Daar komt bij dat er geen sprake is van een vervanging door het aanbod van de nieuwe vergunninghouders.

---

<sup>2</sup> Zie onder meer HvJ EU 27 oktober 2011, C-72/10 en C-77/10, Costa/Cifone.

16. Het is aan de vergunninghouders van online kansspelen zelf om te besluiten over de bijdragen die zij aan goede doelen willen leveren. De ervaring in andere lidstaten leert dat de toekomstige vergunninghouders zullen bijdragen aan sportinstellingen en andere goede doelen, dit onder meer via hun marketingbudgetten, inclusief sponsorship.<sup>3</sup> Deze aanbieders zullen zich op dit terrein van elkaar kunnen onderscheiden. Deze mogelijkheid moet niet negatief worden beïnvloed door een verplichte wettelijke afdracht. Deze verplichting kan daarnaast toekomstige aanbieders afschrikken en daardoor de kanalisatie negatief beïnvloeden. Bovendien bevat de bepaling ten onrechte geen waarborgen, zoals onder welke voorwaarden de verplichting kan worden opgelegd.

#### **Artikel 31h Rechtsvorm en transparantie**

17. Artikel 31h lid 3 verbiedt een ondoorzichtige structuur. Dit begrip is onduidelijk en zal leiden tot een willekeurige toepassing. Zie ook de reactie op artikel 31d. Dit begrip moet helder worden ingevuld.

18. Artikel 31 h lid 4 vereist dat de continuïteit van de bedrijfsvoering is gewaarborgd. Ook dit voorschrift is niet helder. Ook is onduidelijk wat een aanmerkelijk deel van het vermogen vormt in geval van een beslag. In de Wok moet een heldere uitwerking worden opgenomen.

#### **Artikel 31i Eisen aan bedrijfsvoering: verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie**

19. De verplichtingen die zien op de bedrijfsvoering behoeven uitwerking in de Wok. Dit geldt ook voor begrippen als passende middelen, processen en procedures. De essentie van de betekenis van deze begrippen moet in de Wok en niet in een AMVB worden opgenomen.

#### **Artikel 31j Betrouwbaarheid**

20. Het begrip betrouwbaarheid is onvoldoende duidelijk en helder. Zie de reactie op artikel 31c hiervoor. De betrouwbaarheid van een aanbieder mag in ieder geval niet in het geding zijn als een aanbieder gebruik maakt van de mogelijkheden die de Nederlandse wetgeving biedt (b.v. Wok en Algemene wet bestuursrecht). De rechtszekerheid vergt dat het begrip betrouwbaarheid wordt uitgewerkt in de Wok en niet in lagere regelgeving.

21. De inzet van de Wet Bibob lijkt overbodig en dient in ieder geval strikt te worden beperkt tot de gevallen dat het gebruik daarvan in overeenstemming is met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Op basis van de aangehaalde rechtspraak (o.a. Costa Cifone) is een loutere uitsluiting op basis van een .com verleden niet afdoende. Het voorgaande mag dus als gesteld niet resulteren in een “bad actor clause” en de inzet daartoe van de Bibob toets. In ieder geval mag het talmen van de wetgever bij de modernisering van de Wok niet door de inzet van de Wet Bibob ten nadele van online aanbieders met vergunningen in andere EU lidstaten - welke al jaren

<sup>3</sup> Er wordt per jaar € 2,1 mld bijgedragen aan sport door private gambling companies in de EU, “RGA 2010 Sports betting: legal, commercial and integrity issues” [http://www.rga.eu.com/data/files/Pressrelease/sports\\_betting\\_web.pdf](http://www.rga.eu.com/data/files/Pressrelease/sports_betting_web.pdf), Ook in Denemarken is de bijdrage van de nieuwe vergunninghouders hoog. Blijkens de Deense Sport Federatie wordt er samengewerkt met internationale kansspelaanbieders: <http://tv.nrk.no/serie/nyheter/nfa22061713/17-06-2013> (vanaf 4:44). Zie evenzo “Study on the Contribution of the Gambling Industry to the Funding of Sports in Two Member States the UK and France”, EGBA November 2008.

in aanmerking van een Nederlandse vergunning willen komen - worden ingezet. Dit moet duidelijk blijken uit de toelichting op deze bepaling.

#### **Artikel 31k Deskundigheid**

22. In de Wok of desnoods in een AMVB moet worden bepaald wanneer aan de deskundigheidseisen uit artikel 31k wordt voldaan. Aanbieders moeten vooraf weten aan welke eisen zij moeten voldoen. De toepassing van deze bepaling mag niet onnodig hoge drempels opwerpen, ten nadele van de industrie en de beoogde kanalisatie. Dit is onder meer gebeurd in de financiële adviespraktijk, waar de invoering van te hoge diploma-eisen tot een onnodige shake out heeft geleid.

#### **Artikel 31l inschrijving en aanmelding speler**

23. Artikel 31l lid 1, 2 en 4 zie brief punt 28.

24. Artikel 31l lid 3: De verplichting om niet tot registratie over te gaan als redelijkerwijs het vermoeden bestaat dat de persoon door onmatige deelname schade zal veroorzaken, is te verstrekkend en onvoldoende concreet. Dit behoeft tenminste een uitwerking op hoofdlijnen in de Wok.

#### **Artikel 31m Betalingen**

25. Artikel 31m lid 1: De regels voor de betalingen zijn cruciaal en moeten daarom in de Wok en niet in een AMVB worden opgenomen. Zie punt 39 van de brief. Een speler moet de gelegenheid krijgen om een koppeling te kunnen maken met één of meer bankrekeningen die op zijn naam staan. Er is geen grond om dit te beperken tot één en de grondvoorwaarde is dat de speler zelf en persoonlijk titularis is van de financiële instrumenten die worden gebruikt (dit ongeacht vorm en aantal).

#### **Artikel 31n Preventie**

26. Artikel 31n: De zorgplicht van de aanbieder is te ruim geformuleerd, verwezen wordt naar punt 39 van de brief. Er moet voor worden gewaakt dat het optreden van de aanbieder niet als bevoogdend kan worden ervaren, omdat spelers dan overstappen op illegaal aanbod.

#### **Artikel 31o Algemene delegatiebasis**

27. Artikel 31o: De algemene delegatiebepaling moet vervallen, mede gezien de delegatiegrondslagen die al zijn voorzien, of in ieder geval worden beperkt tot de vooraf in de Wok bepaalde onderwerpen.

#### **Artikel 33 da Uitsluiting van deelname**

28. Zie de brief punt 10 en volgende.

#### **Artikel 33e en 33f heffingen**

29. Zie de brief punt 3 en volgende.

### **Artikel 33g verwerking persoonsgegevens**

30. Er is geen grond voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Zie punt 20 van de brief.

### **Artikel 33h CR**

31. Zie punt 10 en volgende van de brief.

### **Uitbreiding handhavingsinstrumentarium**

32. Bij de uitbreiding van de bevoegdheden ontbreekt een toetsing aan artikel 8 EVRM. De rechtvaardiging wordt enkel aangenomen. De toetsing schiedt dan ook ernstig tekort. Ter ondersteuning wordt verwezen naar punt 43-46 van de brief. STIOG merkt op dat de beste garantie tegen een illegaal aanbod wordt gevormd door de beschikbaarheid van een attractief Nederlands aanbod.

33. Aan het nemo tenetur beginsel wordt een te beperkte uitleg geven (p. 89 MVT). Het zwijgrecht ontstaat op het moment waarop de overtreder uit handelingen van het bestuursorgaan redelijkerwijs kan afleiden dat hem een boete zal worden opgelegd.<sup>4</sup> Op dat moment zal de toezichthouder de cautie moeten geven. Dit moment kan al eerder optreden dan slechts op het moment van het uitbrengen van het boeterapport als gesteld in de MVT.

### **Artikel 34k Toezichtinformatie**

34. De administratieverplichting in artikel 34k lid 1 en 4 moet in de Wok en niet in een AMVB worden uitgewerkt. Daarbij moet bovendien rekening worden gehouden met de impact van de administratieplicht op de vergunninghouder.

### **Artikel 34l toegang tot elektronische systemen**

35. De regels over elektronische toegang moeten in de Wok en niet in lagere regelgeving worden opgenomen, dan wel in ieder geval moeten de te respecteren waarborgen in de Wok worden opgenomen.

### **Artikel 34m Internationale samenwerking**

36. Administratieve samenwerking tussen toezichthouders: STIOG vraagt zich af waarom de mogelijkheid van een rechtshulpverzoek niet volstaat, waar nodig door hiertoe een verdrag te sluiten. De voorgenomen administratieve samenwerking dient in ieder geval vooraf te worden onderworpen aan een voorafgaande toetsing door bijvoorbeeld de rechter-commissaris.

37. Gezien de vergaande impact die een internationale samenwerking kan hebben door inzet van de verschillende bevoegdheden door de toezichthouder, dienen er waarborgen in Wok te worden opgenomen en niet in een AMVB, laat staan dat deze slechts in samenwerkingsovereenkomst ("MOU") worden opgenomen. De MOU behoeft in ieder geval voorafgaande goedkeuring van de Tweede Kamer, bij gebrek waarvan deze ten onrechte buitenspel wordt gezet om haar

---

<sup>4</sup> HR 17 februari 1987, NJ 1987, 951.

controleerende functie uit te oefenen. Subsidiair behoeft een dergelijke overeenkomst goedkeuring van de ministerraad.

#### **Artikel 34n Bindende aanwijzing:**

38. Wat betreft deze bepaling verwijst STIOG naar nummer 43-46 van de brief. Volgens STIOG volstaat de mogelijkheid van het blokkeren van advertising. De regeling behoort bij handhaving volledig in de Wok en niet in lagere regelgeving te worden uitgewerkt.

#### **Artikel 35 en 35a Dwangsom en boetebevoegdheid**

39. Het is niet nodig om naast de mogelijkheid van een dwangsombesluit, ook een bestuurlijke boete op te kunnen leggen als geen medewerking wordt verleend in overeenstemming met 5:20 Algemene wet bestuursrecht ("Awb"). In feite wordt er een (repressieve) sanctie gezet op het niet meewerken, terwijl de betrokkene gerechtvaardigde redenen kan hebben om niet mee te werken. Via een last onder dwangsom (met een begunstigingstermijn) kan straks al worden gewaarborgd dat artikel 5:20 Awb alsnog wordt nageleefd. Het gaat hier niet om het respecteren van een primaire bepaling uit de Wok maar om de naleving van artikel 5:20 Awb. Het direct opleggen van een (hoge) bestuurlijke boete is dan disproportioneel. Slechts door tegen hoge kosten een bestuursrechtelijke (spoed) procedure te starten zou de betrokkene zich afdoende kunnen verweren. De bestaande middelen volstaan. De bepaling moet zodoende vervallen.

#### **Artikel 35d Financiële zekerheid**

40. Het eisen van financiële zekerheid is evenmin wenselijk noch noodzakelijk in een dergelijk geval, gezien de uitgebreide eisen bij de toelating als vergunninghouder. STIOG acht het niet aannemelijk dat er in Nederland geen adequate verhaalsmogelijkheden zullen bestaan. De bepaling dient te worden geschrapt. Als deze bevoegdheid wordt ingevoerd, dan moet de uitwerking gebeuren in de Wok en niet in een AMVB.

#### **Wijziging wet op de kansspelbelasting**

41. De heffing op illegaal aanbod bedraagt volgens het voorstel slechts 29% van de spelerswinst. Justitie miskent dat dit percentage veel hoger moet zijn, om de effectieve belastingdruk voor illegaal aanbod gelijk te trekken met de heffing voor legaal online aanbod van 20% over het brutospelresultaat. Justitie miskent hierbij dat de heffingsgrondslagen verschillen. Een effectieve kanalisatie noodzaakt bovendien dat de belastingdruk voor de speler bij gebruik van illegaal aanbod hoger ligt. Hiertoe dient de winst op illegaal aanbod bij de speler met 75% te worden belast.