

Memorie van Toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

2. Huidige situatie en de noodzaak van regulering kansspelen op afstand

3. Visie op kansspelen op afstand

- 3.1. Algemene beleidsvisie op kansspelen
- 3.2. Voorkomen kansspelerverslaving
- 3.3. Consumentenbescherming
- 3.4. Tegengaan van fraude en criminaliteit
- 3.5. Passend en attractief aanbod
- 3.6. De relatie met het bestaande vergunningstelsel

4. Maatregelen op grond van het wetsvoorstel kansspelen op afstand

- 4.1. Reikwijdte kansspelen op afstand
- 4.2. Verlening van vergunningen
- 4.3. Maatregelen ter voorkomen van kansspelerverslaving
- 4.4. Maatregelen ter bescherming van de consument
- 4.5. Maatregelen ter voorkomen fraude en criminaliteit
- 4.6. Maatregelen ten behoeve van geschiktheid en betrouwbaarheid
- 4.7. Maatregelen ten behoeve van het toezicht

5. Centraal register van uitsluitingen ter bestrijding van kansspelerverslaving

6. Toezicht en Handhaving

7. Financiële aspecten van het wetsvoorstel

- 7.1. Algemeen
- 7.2. Kansspelbelasting
- 7.3. Andere lasten voor vergunninghouders

8. Grondrechten

9. Europeesrechtelijk kader

10. Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, administratieve lasten en nalevingskosten

11. Financiële gevolgen rijksoverheid

12. Totstandkoming wetsvoorstel

II. Artikelsgewijs

Artikel I

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet op de kansspelen (Wok), de Wet op de kansspelbelasting (Wet KSB) en enkele andere wetten in verband met de regulering van kansspelen op afstand. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het regeerakkoord van de regering Rutte-Asscher, waarin onder meer is opgenomen dat het kansspelbeleid wordt gemoderniseerd en dat online kansspelen strikt worden gereguleerd.¹ Na de instelling van de kansspelautoriteit² vormt dit wetsvoorstel de tweede fase in proces van modernisering van het kansspelbeleid, dat tot doel heeft het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

Kansspelen op afstand zijn kansspelen waaraan de speler met elektronische communicatiemiddelen en zonder fysiek contact met (het personeel van) de organisator van de kansspelen, of een derde die ten behoeve van de deelname aan de kansspelen een ruimte en middelen ter beschikking stelt, deelneemt. Wegens het ontbreken van direct contact tussen de speler en de kansspelaanbieder brengen deze spelen andere en grotere risico's op fraude en kansspelverslaving mee dan de traditionele fysieke ("landbased") kansspelen. Sedert jaren nemen honderdduizenden Nederlanders echter al "online" deel aan dergelijke kansspelen waarbij de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid niet zijn gewaarborgd.

Het gesloten stelsel van de Wok staat kansspelen op afstand nog niet toe. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de bestaande en toekomstige behoefte aan kansspelen via internet en andere toekomstige elektronische communicatiemiddelen naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod te leiden, waarbij de speler met een passend en attractief aanbod wordt geleid naar een gereguleerd aanbod met waarborgen tegen kansspelverslaving en criminaliteit.

Goede en strikte regulering van kansspelen op afstand brengt onder meer met zich mee dat aanvullende maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving worden gesteld, waaronder een centraal register voor de uitsluiting van kansspelen³, evenals aanvullende toezicht- en handhavingsbevoegdheden voor de kansspelautoriteit en aanpassing van de kansspelbelastingwetgeving.

2. Huidige situatie en de noodzaak van regulering kansspelen op afstand

De opkomst van internet

De technologische ontwikkelingen sinds de jaren negentig hebben ertoe geleid dat Nederland deel uit maakt van een mondiale communicatiemaatschappij, waarin consumenten de mogelijkheid hebben een groot aantal producten en diensten via het internet af te nemen. Het internetgebruik in Nederland is nagenoeg dekkend: in 2012 gebruikte 96% van alle 12 tot 75-jarigen een internetaansluiting. Ruim 60% van hen is ook mobiel online en de verwachting is dat de groei van mobiel internet doorzet.

1 Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA. 29 oktober 2012.

2 Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 26.

3 Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 15; Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 25, p. 7.

Ook het aanbod van kansspelen op afstand is sterk gegroeid. Na de opkomst van online poker volgden online casino's en online sportweddenschappen. Technologische ontwikkelingen maken daarnaast nieuwe vormen van kansspelen mogelijk. Zo maakt de snelheid van communicatie via internet het bijvoorbeeld mogelijk om ook tijdens een sportwedstrijd weddenschappen af te sluiten, ook al vindt de wedstrijd plaats aan de andere kant van de wereld: het zogenaamde *live betting*.

Door het grenzeloze karakter van internet zijn veel Nederlandse spelers door deze ontwikkelingen in snel tempo in aanraking gekomen met kansspelen op afstand. Volgens het WODC onderzoek "Gokken in kaart"⁴ namen in 2011 ongeveer 257.500 consumenten deel aan kansspelen via internet. In 2005 waren dit er nog maar 130.500. Andere onderzoeken geven zelfs hogere schattingen van het aantal deelnemers. Zo schat een onderzoek van Regioplan het aantal Nederlandse deelnemers aan kansspelen via internet op 565.000.⁵

De schattingen over de omvang van de online markt in Nederland lopen uiteen van 140 miljoen euro⁶ tot 800 miljoen euro.⁷ Deze omzet is uitgedrukt in bruto spelresultaat, ofwel het verschil tussen de inleg en het uitgekeerde prijzengeld. Ter vergelijking: het bruto spelresultaat van Holland Casino bedraagt ongeveer 500 miljoen euro (2012) en de speelautomatensector in Nederland heeft een vergelijkbare omvang. Een andere vergelijking kan gemaakt worden met de Deense markt, die sinds 1 januari 2012 is gelegaliseerd. Alhoewel Denemarken qua inwonersaantal de helft van Nederland is, is de markt voor kansspelen op afstand ongeveer 250 miljoen euro. De verwachting is dat de online markt verder zal groeien. In het groenboek van de Europese Commissie van maart 2011 wordt aangegeven dat het online aanbod het snelst groeiende segment van de kansspelmarkt is met een aandeel in 2008 (EU-27) van 7,5% van de jaarinkomsten van de totale kansspelmarkt. Naar verwachting zal dit aanbod in 2013 in omvang zijn verdubbeld.⁸

De opkomst van regulering

Kenmerk van deze kansspelen op afstand is dat er geen fysiek contact is tussen de aanbieder en de speler, en dat het spel op afstand via elektronische communicatiemiddelen aangeboden wordt. Omdat de speler niet fysiek aanwezig hoeft te zijn bij de aanbieder en veel Europese overheden geen vergunningen uitgaven voor dergelijke kansspelen, hebben de aanbieders zich gevestigd in landen waar voor hen gunstige voorwaarden werden gecreëerd, zoals Antigua en Costa Rica. Naarmate de Europese klantenkring groeide vestigden de bedrijven zich met hun meertalige klantendiensten ook binnen Europa, met name in Malta, de Kanaaleilanden (Alderney, Jersey en Guernsey) en Gibraltar.

De afgelopen jaren zijn vele juridische procedures gevoerd, waarin deze bedrijven betoogden dat het vrije dienstenverkeer in Europa meebrengt dat zij op grond van een vergunning verkregen in een andere lidstaat, zoals bijvoorbeeld Malta, kansspelen op afstand in alle andere Europese lidstaten mogen aanbieden. Dit is blijkens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie niet het geval.⁹ Veel grote aanbieders van kansspelen op

⁴ Intraval, Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, 2011.

⁵ Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland, 2009.

⁶ BCG, Onderzoek Online Markt Kansspelen, 2011.

⁷ H2 Gambling Capital.

⁸ Europese Commissie, Groenboek: Online gokken op de interne markt, COM(2011) 128, blz. 8.

⁹ Zaak C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, Jurispr. 2009, blz. I-10447, punt 69.

afstand hebben hierop hun strategie aangepast. Zij vragen nationale overheden om een vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand zodat zij binnen een gereguleerde omgeving hun diensten kunnen aanbieden. Veel Europese landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Italië, Frankrijk, Duitsland, Spanje, Denemarken en België, hebben inmiddels een dergelijke regeling voor het aanbieden van kansspelen op afstand tot stand gebracht.

Op grond van de Wok is het aanbieden van kansspelen zonder vergunning verboden. De Wok voorziet niet in een expliciete vergunningsmogelijkheid voor het organiseren van kansspelen op afstand. Eerder is in 2005 een wetsvoorstel om kansspelen via internet te reguleren ingediend.¹⁰ Voorgesteld werd om bij wijze van proef één aanbieder, Holland Casino, vergunning te verlenen voor het aanbieden van kansspelen via internet. Het voorstel is op 1 april 2008 in de Eerste Kamer verworpen. Een eerste reden hiervoor was de vrees voor een toename van kansspelverslaving. Een tweede reden was dat het aanbieden van kansspelen via internet geen overheidstaak was en dat ook andere partijen naast Holland Casino aan deze proef zouden moeten kunnen meedoen.

Noodzaak tot regulering

Door het grenzeloze karakter van internet, de aanhoudende behoefte van de Nederlandse consument aan kansspelen op afstand, de snelle technologische ontwikkelingen en het brede, op Nederland gerichte aanbod via honderden websites, is sluitende handhaving van het verbod op illegaal aanbod niet mogelijk zonder een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar alternatief. Omdat de Wok niet voorziet in de mogelijkheid om een vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand te verkrijgen, zijn Nederlandse spelers afhankelijk van de wijze waarop illegale aanbieders zelf invulling geven aan de beteugeling van de risico's van kansspelen en worden zij niet beschermd door overheidsregulering en toezicht.

Uit het onderzoek naar kansspelverslaving "Gokken in Kaart" uit 2011 blijkt dat het aantal probleemspelers is gedaald ten opzichte van 2005, en dat de groep risicospelers (hoewel niet statistisch significant) is toegenomen. Juist in deze groep risicospelers vindt het spelen van kansspelen via internet significant vaker plaats dan in de groep van recreatieve spelers. Om te voorkomen dat dergelijke risicospelers zich ontwikkelen tot probleemspelers is een vergunningstelsel nodig dat beschermt tegen verslavingsrisico's. Het ontbreken van een vergunningstelsel houdt tevens in dat er geen waarborgen zijn voor consumentenbescherming en de bestrijding van fraude en criminaliteit. Ook is effectieve heffing van kansspelbelasting op kansspelen op afstand nu niet mogelijk, omdat de Belastingdienst hiervoor afhankelijk is van de aangiftebereidheid van de speler.

Bovenstaande toont aan dat de noodzaak tot het reguleren van kansspelen op afstand hoog is. De situatie waarin kansspelen op afstand niet gereguleerd zijn moet worden vervangen door een gereguleerd stelsel, waarbij meerdere online aanbieders de markt moeten kunnen betreden, mits zij voldoen aan strikte vergunningsvoorwaarden waarmee de doelstellingen van het kansspelbeleid worden geborgd. Door het mogelijk te maken dat vergunninghouders een passend en attractief aanbod kunnen bieden, kan worden bereikt dat de Nederlandse speler geen behoefte heeft te spelen bij illegale kansspelaanbieders. De overgebleven illegale aanbieders kunnen vervolgens door de kansspelautoriteit zoveel mogelijk worden geweerd

¹⁰ Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet (Kamerstukken 30362).

van de Nederlandse markt. Dit wetsvoorstel maakt dit mogelijk.

3. Visie op kansspelen op afstand

3.1. Algemene beleidsvisie op kansspelen

Bij brief van 19 maart 2011¹¹ heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zijn visie op het Nederlandse kansspelbeleid gegeven. Consumenten die willen deelnemen aan kansspelen moeten dit op een veilige en verantwoorde manier kunnen doen. Al eeuwen lang beleven mensen wereldwijd plezier en (ont)spanning aan de wetenschap dat een kleine inleg mogelijk tot een grote prijs leidt. Kansspelen zijn daarmee een belangrijke vorm van entertainment. Kansspelen brengen echter ook risico's met zich mee die moeten worden beheerst. De beleidsdoelstellingen van het kansspelbeleid -het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit- zijn daarbij het uitgangspunt.

De regering is van mening dat een passend en attractief aanbod van kansspelen kan worden gecreëerd door op alle deelmarkten niet meer de beperking van het aanbod door middel van monopolies centraal te stellen, maar de markt te reguleren door strenge regels te stellen aan het aanbod en hierop strak toezicht te houden. Daar waar vraag naar kansspelen bestaat, moet passend aanbod worden gereguleerd en niet worden verboden. Door kanalisatie van de vraag zal de consument zo veel mogelijk naar het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod worden geleid.

Hierbij is het uitgangspunt van de regering dat het aanbieden van kansspelen geen taak van de overheid is. De overheid is wel verantwoordelijk voor het bieden van een reguleringskader dat rekening houdt met de specifieke risico's van kansspelen, in het bijzonder voor groepen als jongeren die extra kwetsbaar zijn voor deze risico's. In 2012 is hiermee al een aanvang genomen door in de Wok expliciete criteria op te nemen voor het reclame- en wervingsbeleid van aanbieders. Daarnaast is de overheid verantwoordelijk voor het toezicht op de aanbieders en voor het bestrijden van aanbod zonder vergunning. Hiervoor is per 1 april 2012 de kansspelautoriteit opgericht. Naast de verantwoordelijkheid van de overheid geldt dat van de speler en de aanbieder mag worden verwacht dat zij (voor zover mogelijk) hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Zij dienen zich ervan bewust te zijn dat een kansspel een product met bijzondere risico's is.

Deze visie raakt alle deelmarkten van de kansspelen. De regering wil dan ook het hele kansspelbeleid moderniseren. Daarbij wenst zij geen overhaaste stappen te nemen, maar kiest zij voor een gefaseerde aanpak. Daarmee kan op basis van tussentijdse evaluaties zo nodig bijsturing plaatsvinden in de uitwerking. Een eerste stap hierin is het wetsvoorstel kansspelen op afstand.

3.2 Voorkomen kansspelverslaving

Verslavingsrisico's

Nederlandse burgers die willen deelnemen aan kansspelen, moeten dat op een verantwoorde

¹¹ Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 124.

en betrouwbare manier kunnen doen. Het voorkomen van kansspelverslaving is hiervan een wezenlijk onderdeel. Kansspelverslaving brengt negatieve persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen met zich mee. Als gevolg van kansspelverslaving kunnen zich ernstige psychische, sociale, lichamelijke en financiële problemen voor doen, zoals agressie, relatieproblemen en schulden waar de betrokkene niet meer uit komt zonder hulp.¹² Veel probleem- en risicospelers blijken delicten als diefstal en fraude te plegen, en probleemspelers doen dit veelal in verband met hun kansspelverslaving. Deze risico's maken een actief preventiebeleid noodzakelijk.

Er zijn verschillende factoren die het risico op kansspelverslaving kunnen vergroten. Als eerste spelen persoonsgebonden kenmerken en de persoonlijke situatie een rol om te bepalen hoe bevattelijk een speler is voor kansspelverslaving. Daarnaast kunnen ook het spelsoort en de kansspelomgeving bijdragen aan het risico op kansspelverslaving. Bijvoorbeeld, hoe korter het tijdsbestek tussen het plaatsvinden van het spel en de mogelijkheid om nog een gok te wagen, hoe groter het risico. Dit geldt ook voor de korte tijd tussen het inzetten van geld en het zien van het resultaat.¹³

Bij kansspelen op afstand zijn deze laatste factoren aanwezig. Zo betreft het veelal spelsoorten met een tamelijk tot zeer hoog speltempo. Er zit relatief weinig tijd tussen de inleg van het spel en de uitslag, waardoor het adrenalinegehalte hoog blijft en de speler snel geneigd kan zijn nog een spel te spelen. Bij deze spelsoorten is het risico op kansspelverslaving het hoogst. Daarbij is de drempel om deel te nemen aan kansspelen op afstand laag. Spelers kunnen immers bijvoorbeeld vanuit de huiskamer met een aantal eenvoudige muisklikken deelnemen aan een spel. Hierbij ontbreekt fysiek contact tussen de aanbieder en de speler. De specifieke kenmerken van het aanbieden van kansspelen op afstand kunnen, zoals ook door het Hof van Justitie in de zaak Carmen Media Group¹⁴ is erkend, ernstige risico's voor de bescherming van de consument meebrengen.

Kader voor verslavingspreventie

Dit wetsvoorstel creëert daarom een kader om kansspelverslaving tijdig te signaleren en concrete stappen te zetten om verslaving te voorkomen. Doel van verslavingspreventie is

- het voorkomen dat kwetsbare groepen (zoals jongeren) in de problemen komen door deelname aan kansspelen op afstand,
- het tijdig signaleren van problemen, en
- matiging van het speelgedrag en indien nodig doorverwijzen naar passende zorg.

Uitgangspunt hierbij is het begrip “verantwoord spelen”, waarbij overheid, spelers en vergunninghouders ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben.¹⁵

De overheid heeft als taak om heldere voorwaarden te stellen en toezicht te houden op naleving daarvan. De speler is verantwoordelijk voor zijn eigen speelgedrag. Zo dient hij niet

¹² WODC, Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland, 2005.

¹³ Europese Commissie (2011). Groenboek online gokken op de interne markt. Europese Commissie (2011). Groenboek online gokken op de interne markt.

¹⁴ Europese Hof Zaak C-46/08, Carmen Media Group, Jurispr. 2009, nog niet bekendgemaakt, punt 103.

¹⁵ Kamerstukken II 2009/10/10, 24 557, nr. 130.

langer te spelen dan goed voor hem is en niet meer geld te riskeren dan verantwoord is. De speler moet daarom met speellimieten aangeven waar zijn grenzen liggen. De vergunninghouder heeft een vergaande zorgplicht om spelers tegen zichzelf te beschermen (artikel 4a van de Wok). Deze zorgplicht houdt in dat de vergunninghouder de nodige voorzieningen treft om de speler zo veel mogelijk inzicht te geven in het eigen speelgedrag en voldoende te informeren over de (risico's van) kansspelen. Daarnaast dient de vergunninghouder maatregelen te nemen om de speler, indien nodig, te helpen in matiging van zijn speelgedrag. Dit vraagt dit om een specifiek doelgroepenbeleid, waarbij kwetsbare groepen zoals jongeren onder de 18 jaar niet kunnen meespelen, en spelers die risicovol of problematisch speelgedrag vertonen niet kunnen deelnemen aan kansspelen op afstand of tegen zichzelf worden beschermd.

Het beleid met betrekking tot verslavingspreventie onderscheidt drie groepen spelers:¹⁶ recreatieve spelers, risicospelers en probleemspelers.¹⁷ De maatregelen die door vergunninghouders moeten worden genomen, kennen een toenemende mate van intensiteit naar mate het gedrag van een speler meer risico-indicatoren van kansspelverslaving (bijvoorbeeld toenemende speelfrequentie en overschrijding van door hemzelf gestelde limieten) vertoont. Recreatieve spelers zien het kansspel vooral als een spel, waarbij het speelgedrag nauwelijks tot geen verslavingspotentie vertoont. De focus van de verslavingspreventie voor deze groep ligt op voorlichting en het bewaken van de eigen grenzen. Risicospelers zijn spelers die enige mate van geestelijke of fysieke kenmerken van kansspelverslaving vertonen. Bij deze spelers is de preventie vooral gericht op interventie door de aanbieder en op matiging van het speelgedrag. Probleemspelers, tenslotte, hebben te maken met een kansspelverslaving: een aanhoudend en toenemend onvermogen om weerstand te bieden aan de drang tot spelen. Bij probleemspelers is onthouding van het spel en behandeling van hun verslaving inzet van het preventiebeleid.

Vanuit preventieoogpunt is, naast de groep van probleemspelers, vooral de groep van risicospelers een zeer relevante doelgroep, omdat deze groep risico loopt problematisch speelgedrag te ontwikkelen. Tegelijkertijd is deze groep voor vergunninghouders echter ook interessant om als actieve speler te behouden, aangezien juist deze spelers regelmatig spelen. Actieve invulling van de zorgplicht betekent dat de aanbieder juist bij deze groep het speelgedrag observeert en zo nodig intervineert door te sturen op matiging van het speelgedrag of tijdelijke uitsluiting van het spel.

Regulering van kansspelen op afstand biedt bij uitstek goede (observatie-)mogelijkheden om risicovol speelgedrag vroegtijdig te signaleren en waar nodig op passende wijze te interveniëren. Zo zijn het speelgedrag en de transacties van de speler online, in tegenstelling tot in de fysieke wereld, continu te monitoren. Ook biedt de digitale omgeving de mogelijkheid tot het instellen en registreren van persoonlijke grenzen aan het speelgedrag via een spelersprofiel, en kunnen instrumenten als zelftests en verwijzing naar (anonieme) zorg op een effectieve wijze aan de speler worden aangeboden.

¹⁶ Op basis van de Southern Oaks Gambling Scale-score (SOGS), een score die, aan de hand van 20 items, de mate van mogelijke kansspelverslaving aangeeft, zijn deze drie categorieën deelnemers aan kansspelen gebaseerd.

¹⁷ Intraval, Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, 2011.

Uitsluiting deelname kansspelen

Voor een verdere versterking van het preventiebeleid is noodzakelijk dat de speler altijd de mogelijkheid heeft zich tijdelijk uit te sluiten van deelname aan kansspelen. Hiermee kan worden bewerkstelligd dat hij tijdelijk voldoende “afstand tot het spel” behoudt en daarmee zijn daadwerkelijke speelgedrag onder controle houdt.

In de huidige praktijk beschikken bepaalde landbased vergunninghouders over een eigen systeem voor de uitsluiting van spelers. Zo heeft Holland Casino ter invulling van zijn zorgplicht een procedure en registratiesysteem voor uitsluitingen ontwikkeld. Een aantal speelautomatenhallen hanteert “uitsluitingslijsten”. In deze situaties kunnen spelers die zijn uitgesloten bij de ene vergunninghouder echter eenvoudig bij een andere vergunninghouder weer deelnemen aan kansspelen. Alleen een registratiesysteem met een sluitend deurbeleid kan daarom het aantal probleemspelers terugdringen. Op basis van de ervaringen van Holland Casino en de kenmerken van kansspelverslaving hebben zowel de Algemene Rekenkamer¹⁸ als het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum¹⁹ de aanbeveling gedaan om een registratiesysteem in te richten voor casinospelen en kansspelautomaten. Ook de Tweede Kamer heeft hierom verzocht. In de motie Kooiman c.s.²⁰ is de regering, mede met het oog op de regulering van kansspelen op afstand, verzocht om vooruitlopend daarop al een centraal, door de kansspelautoriteit te beheren systeem in te richten. De regering meent dat een dergelijk centraal register, gezien de laagdrempeligheid en de bijzondere risico's van kansspelen op afstand, een voorwaarde is voor de regulering van kansspelen op afstand. De regering kiest er niet voor om de bezoekfrequentie en bezoekbeperkingen van spelers centraal te registreren, aangezien een nationale speladministratie van alle deelnemers aan kansspelen disproportioneel wordt geacht.²¹ Bezoekfrequentie en mogelijke beperkingen worden per aanbieder geregistreerd.

In het wetsvoorstel is daarom opgenomen dat een centraal register voor uitsluiting van deelname aan kansspelen wordt ingericht, dat ziet op deelname aan kansspelen met een hoog speltempo die in speelcasino's, in speelhallen en op afstand worden aangeboden. Het centraal register biedt een effectieve mogelijkheid om risico- en probleemspelers te beschermen tegen kansspelverslaving. Bij risicospelers ligt vrijwillige uitsluiting voor de hand. Bij probleemspelers kan ook worden overgegaan tot onvrijwillige uitsluiting. Uitsluiting biedt bij uitstek kans tot het organiseren van zorg en de mogelijkheid/ dreiging van uitsluiting geeft aanleiding tot een gesprek tussen vergunninghouder en speler. De kansspelautoriteit wordt beheerder van het centraal register. In paragraaf 5 wordt nader ingegaan op de werking van het centraal register.

De regering wenst in 2017 het aantal risicospelers te hebben teruggebracht tot het niveau van 2005 (een reductie van 92.000 naar circa 55.000) en het aantal probleemspelers maximaal op het niveau van 2011 te houden.²² Om zeker te stellen dat vergunninghouders en spelers in voldoende mate invulling geven aan hun verantwoordelijkheden, worden aan de vergunninghouders verplichtingen opgelegd waaraan deze minimaal moeten voldoen. Door actief toezicht op de naleving hiervan worden vergunninghouders op hun

¹⁸ Algemene Rekenkamer. Holland Casino: naleving overheidsbeleid, 2011.

¹⁹ Intraval, Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, 2011.

²⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 15.

²¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 25.

²² Kamerstukken II 2011/12, 24 557, nr. 131.

verantwoordelijkheden gewezen en wordt voorkomen dat het preventiebeleid verwordt tot een papieren checklist.

De kansspelautoriteit zal daarnaast een coördinerende rol vervullen ten aanzien van het preventiebeleid. De kansspelautoriteit heeft het initiatief genomen voor een gestructureerd overleg tussen kansspelaanbieders (zowel landbased als online), verslavingszorg, GGZ Nederland en de ministeries van Veiligheid en Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dit overleg is gericht op het ontwikkelen van gezamenlijke ambities om kansspelverslaving zo veel mogelijk te voorkomen en daarvoor per deelsector een strategie te ontwikkelen.²³ De kansspelautoriteit zal daarnaast het centraal register beheren, en sluit probleemspelers indien nodig tijdelijk uit van deelname aan kansspelen met een hoog speltempo.

3.3 Consumentenbescherming

Een tweede doelstelling van het Nederlandse kansspelbeleid is het waarborgen van een hoge mate van consumentenbescherming. Kansspelen zijn veelal intransparante producten die gekenmerkt worden door informatieasymmetrie. De consument bij kansspelen, de speler, moet erop kunnen vertrouwen dat het spel eerlijk verloopt en betrouwbaar is, en dat zijn spelerswinst ook daadwerkelijk wordt uitgekeerd. Consumentenrechten zijn op grond van het communautaire recht de afgelopen jaren in hoog tempo geharmoniseerd. Kansspelen zijn echter uitgezonderd van de reikwijdte van deze richtlijnen, vanwege de bijzondere aard van kansspelen en de bevoegdheid van lidstaten om zelf hun beleid vast te stellen ten aanzien van kansspelen. Ten aanzien van kansspelen is van belang dat de lidstaten andere (strengere) maatregelen moeten kunnen nemen om de speler bij kansspelen te beschermen.

Om een hoog niveau van consumentenbescherming bij kansspelen op afstand te bereiken geldt een aantal uitgangspunten. Spelers moeten een weloverwogen keuze kunnen maken of zij willen deelnemen aan kansspelen op afstand en bij welke vergunninghouder zij willen spelen. De vergunninghouder moet voldoende informatie beschikbaar stellen over onder meer de aard van de door hem aangeboden kansspelen, de aan deelname verbonden kosten en waar de consument terecht kan voor vragen en klachten. Deze informatie moet actueel zijn en op duidelijke en begrijpelijke wijze aan de speler worden verstrekt.

Deelname aan kansspelen door minderjarigen en andere kwetsbare personen moet worden voorkomen. Dit geldt temeer voor kansspelen op afstand, omdat de drempel voor bijvoorbeeld minderjarigen bij het gebruik van internet zeer laag is. Uit onderzoek blijkt dat in Europa 75% van de zes- tot zeventienjarigen gebruik maakt van internet.²⁴ Daarom worden preventieve beschermingsmaatregelen getroffen om te voorkomen dat deze personen toegang tot kansspelen op afstand hebben. Op grond van dit wetsvoorstel worden daarom strikte eisen gesteld om deelname van minderjarigen te voorkomen.

De spelerstegoeden op de speelrekening van de speler bij de aanbieder moeten voldoende worden beschermd. De consument moet erop kunnen vertrouwen dat zijn spelerstegoed te allen tijden op veilige en snelle wijze kan en zal worden uitgekeerd en niet door de vergunninghouder voor andere doeleinden wordt aangewend.

²³ Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 127.

²⁴ Europese Strategie voor een beter internet voor kinderen (COM(2012) 196 final).

Consumentengegevens moeten zorgvuldig worden beschermd. Bij kansspelen op afstand worden veel gegevens met betrekking tot bijvoorbeeld de identiteit van de speler en diens speelgedrag online geregistreerd. Dit moet op zorgvuldige wijze gebeuren en misbruik van deze gegevens moet worden voorkomen.

Consumenten moeten ook worden beschermd tegen frauduleuze diensten. De aangeboden kansspelen moeten eerlijk verlopen en betrouwbaar zijn. Zo moet de toevalsgenerator bijvoorbeeld voldoen aan bepaalde technische standaarden. Transparantie is daarbij van essentieel belang.²⁵

Tot slot moet worden voorkomen dat reclameactiviteiten deelname aan kansspelen stimuleren of aanzetten tot onmatige deelname. Vergunninghouders moet met het oog op de kanalisatie wel voldoende ruimte worden geboden om de consument te wijzen op het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod, en de voordelen daarvan. Deze reclameactiviteiten mogen echter niet de deelname aan kansspelen stimuleren, of in het bijzonder, aanzetten tot onmatige deelneming. Vergunninghouders mogen daarom alleen op verantwoorde wijze reclame maken voor kansspelen. Op grond van artikel 4a van de Wok zullen daarom nadere regels worden gesteld voor werving- en reclame voor kansspelen op afstand. Hierbij wordt met name gedacht aan bijvoorbeeld bonussen.

3.4 Tegengaan van fraude en criminaliteit

Erkend is dat kansspelen via internet, wegens het ontbreken van fysiek contact tussen de speler en de kansspelaanbieder, andere en ernstigere risico's op fraude meebrengen dan op de traditionele markten aangeboden kansspelen. Voorbeelden van frauduleuze activiteiten zijn het niet ontvangen van spelerswinsten, beïnvloeding van de kansbepaling door manipulatie van de software, matchfixing of oneerlijk spelverloop door spelers onderling, bijvoorbeeld aan de pokertafel. De regering hecht er groot belang aan fraude en criminaliteit bij kansspelen op afstand zoveel mogelijk te voorkomen.

Voorkomen moet worden dat spelers slachtoffer worden van fraude en criminaliteit. Ook de aanbieder kan nadeel ondervinden van fraude en criminaliteit ondervinden, indien criminelen de mogelijkheid wordt geboden om via kansspelen op afstand geld wit te wassen. Om fraude en overige criminaliteit te voorkomen, moeten vergunninghouders voldoen aan strikte eisen. Zo moeten zij onder meer de identiteit van de speler vaststellen en die identiteit verifiëren, alle financiële transacties registreren en spelers bij verdenking van fraude of andere kansspel-gerelateerde vormen van criminaliteit uitsluiten. Daarnaast moeten vergunninghouders voldoen aan de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Met de regulering van kansspelen op afstand wordt de reikwijdte van de Wwft uitgebreid naar kansspelen op afstand.

3.5 Passend en attractief aanbod

Van oudsher zijn in Nederland de drie beleidsdoelstellingen – het voorkomen van kansspelverslaving, consumentenbescherming en het tegengaan van fraude en criminaliteit – nagestreefd door het aanbod zoveel mogelijk te beperken. Deze beleidsdoelstellingen staan nog steeds voorop. Realisatie hiervan wordt echter niet langer nagestreefd door het aanbod zoveel mogelijk te beperken, maar door aan het toegestane aanbod strikte regels en

²⁵ Europese Commissie (2011). Groenboek online gokken op de interne markt, p. 20.

voorwaarden te stellen en op de naleving daarvan effectief toezicht te houden. Dit geldt in het bijzonder voor de markt voor kansspelen op afstand. In tegenstelling tot het landbased aanbod is de markt voor kansspelen op afstand per definitie grensoverschrijdend en is handhaving daardoor complex.

Doel van de regulering van kansspelen op afstand is de consument zoveel mogelijk naar het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod te leiden. Het legale kansspelaanbod moet dermate attractief zijn dat spelers geen behoefte hebben om gebruik te maken van sites van illegale aanbieders.

Met dit wetsvoorstel wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijke kanalisatiegraad. Als ondergrens wordt daarbij een kanalisatiegraad van minimaal 75% gesteld, wat inhoudt dat ernaar gestreefd wordt dat ten minste 75% van het totale door Nederlandse spelers gegenereerde bruto spelresultaat wordt gerealiseerd bij aanbieders met een vergunning op grond van de Wok.

Om een passend en attractief aanbod te realiseren is ten eerste van belang dat het aantal vergunningen niet op voorhand wordt beperkt. Hierbij kan een parallel getrokken worden met de speelautomatensector, die in 1986 vanuit een illegale situatie is gereguleerd. Daarbij zijn als uitgangspunten genomen:²⁶

- dat rekening werd gehouden met de kennelijk aanwezige behoefte van het publiek aan automaten spelen;
- dat enerzijds het automaten spel niet tot zodanige verliezen mag leiden, dat zwakkere groepen worden benadeeld, terwijl anderzijds een redelijke exploitatie van speelautomaten mogelijk moet zijn om een vlucht in de illegaliteit te voorkomen, en
- dat een redelijke mate van zekerheid bestaat dat de regeling wordt nageleefd en dat de handhaving daarvan in opsporings- en vervolgingstechnisch opzicht geen bijzondere problemen oplevert.

Binnen deze uitgangspunten is destijds besloten om geen limiet te stellen aan het aantal te verlenen vergunningen voor speelautomaten.

Een hoge kanalisatiegraad voor kansspelen op afstand kan naar de mening van de regering niet worden bereikt met de toekenning van een exclusief recht aan een enkele vergunninghouder of met een op voorhand beperkt aantal vergunninghouders. Gelet op de substantiële vraag naar kansspelen op afstand zijn veel aanbieder actief op deze markt. Om een hoge mate van kanalisatie te bereiken is het derhalve van belang dat het aantal vergunninghouders niet op voorhand wordt beperkt. Een op voorhand beperkt aantal vergunninghouders reduceert de concurrentie tussen deze aanbieders. Hoewel dit op het eerste gezicht aantrekkelijk lijkt vanuit de optiek van het voorkomen van kansspelverslaving, leidt dit tot hogere kosten voor de consument in de vorm van een lager uitbetalingsratio. Daarnaast ontbreekt in een dergelijk stelsel de stimulans voor aanbieders om te innoveren. Hiermee bestaat het risico dat Nederlandse spelers zich tot attractiever illegaal aanbod wenden. Daarnaast roept beperking van het aantal vergunningen ook vragen op over de criteria voor het vaststellen van dat aantal. Het is immers in een bewegende markt niet op voorhand precies vast te stellen hoeveel vergunninghouders noodzakelijk zijn voor een passend en attractief aanbod.

²⁶ Herziening van de wet op de kansspelen (speelautomaten), Kamerstukken 16 481.

Een zekere concurrentie tussen vergunninghouders binnen de grenzen die de Nederlandse kansspelregelgeving daaraan stelt, is noodzakelijk voor een passend en attractief aanbod van kansspelen op afstand. Consumenten kunnen dan profiteren van een optimaal aanbod, doordat kansspelaanbieders zullen inspringen op de meest actuele behoefte en wensen van de speler. Wel worden eisen gesteld aan de wervings- en reclame-uitingen. Gematigde werving en reclame is mogelijk om de speler te weerhouden van onmatige deelname en van deelname aan ongereguleerd en onveilig aanbod.

In de praktijk zal het aantal verleende vergunningen naar verwachting, mede gelet op de ervaringen in Denemarken, echter beperkt zijn door de hoge eisen die aan de vergunninghouder, diens onderneming en de exploitatie van de kansspelen worden gesteld.

Een tweede randvoorwaarde voor een hoge kanalisatiegraad is dat de kosten die een vergunninghouder moet maken voor een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod realistisch blijven. Hoge kosten voor de vergunninghouder zijn nadelig voor diens concurrentiepositie ten opzicht van aanbieders die zonder vergunning kansspelen op de Nederlandse markt aanbieden. Dit gaat ten koste van de beoogde kanalisatie. Uit onderzoek²⁷ is gebleken dat een rechtstreeks verband bestaat tussen die kosten die een vergunninghouder moet maken en de kanalisatiegraad. Ook blijkt bij de regulering in andere Europese landen (onder meer Frankrijk, Spanje en Duitsland), dat aanbieders om bedrijfseconomische redenen besluiten geen vergunning aan te vragen, wanneer de kosten daarvan niet redelijkerwijs kunnen worden terugverdiend. De speler wordt daardoor in de verleiding gebracht om te spelen bij de illegale aanbieders, die vanwege lagere lasten hogere uitkeringspercentages kunnen bieden. Internet biedt consumenten immers bij uitstek de mogelijkheid om productkenmerken als uitkeringspercentages tussen aanbieders te vergelijken. In paragraaf 7 zal op de kosten voor een vergunninghouder nader worden ingegaan.

Een derde randvoorwaarde voor de aantrekkelijkheid van het legale aanbod is de variatie in het aanbod van spelsoorten. Waar de Commissie Kansspelen via internet in 2010 nog voorstelde in eerste instantie alleen het pokerspel te reguleren,²⁸ laat de dynamiek in de huidige kansspelmarkt zien dat poker inmiddels minder populair is geworden en dat op dit moment sportweddenschappen zeer populair zijn. Uit een door Regioplan Beleidsonderzoek uitgevoerd onderzoek naar de aard en omvang van illegale kansspelen²⁹ blijkt bovendien dat het aantal deelnemers aan illegale kansspelen via internet weliswaar voor een groot deel bestaat uit pokeraars, maar dat er ook een substantieel aanbod is van (andere) casinospelen, sportweddenschappen en bingo.³⁰ Voorgesteld wordt dus niet slechts poker, maar ook andere spelvormen te reguleren. Met het oog op eventuele toekomstige ontwikkelingen in het spelaanbod en de wijzigingen in de behoeften van consumenten, wordt in de wet geen beperking opgenomen ten aanzien van de spelsoorten, maar wordt dit in lagere regelgeving uitgewerkt. Daarmee biedt het voorgestelde stelsel de mogelijkheid snel en adequaat in te kunnen spelen op de meest actuele spelbehoeften van spelers, zodat deze hiervoor niet hun toevlucht hoeven te zoeken in het illegale aanbod. Dit komt ook de innovatie in de sector ten goede.

²⁷ BCG, Onderzoek Online Markt Kansspelen, 2011.

²⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 24 557, nr. 123.

²⁹ Kamerstukken II 2009/10, 24 557, nr. 103.

³⁰ Van de respondenten die via internet speelt, geeft aan 66% poker te spelen en 60% andere kansspelen andere kansspelen via internet te spelen (respondenten nemen deel aan verschillende spelsoorten).

3.6 De relatie met het bestaande vergunningstelsel

De regulering van kansspelen op afstand kan niet separaat worden gezien van het bestaande vergunningstelsel en de huidige vergunninghouders, aangezien het geheel van de Nederlandse kansspelregelgeving door de regulering van kansspelen op afstand verandert.

Door het grenzeloze karakter van internet bestaat is de facto jaren al een Nederlandse markt voor kansspelen op afstand. Deze markt kent naar verwachting de komende jaren een groei van circa 12% per jaar.³¹ Onderzoek van APE (2011) toont aan dat substitutie tussen offline en online aanbod niet kan worden aangetoond, maar dat dit wel een mogelijk effect is. Ook benoemt APE dat verschillen bestaan in demografische kenmerken tussen online en offline spelers. Onderzoek van TNS NIPO uit 2012 over de verwachte toekomstige deelname aan kansspelen voorspelt voor alle deelmarkten een toename van het aantal spelers. Het onderzoek laat zien dat er bij de groep van respondenten die via het onderzoek is geïnformeerd over de voorgenomen regulering van kansspelen op afstand, verhoudingsgewijs meer groei plaatsvindt in de vraag naar het online spelaanbod. Het onderzoek voorziet daarbij een risico op substitutie bij de Staatsloterij. Vanwege het niet volledig uit te sluiten risico van substitutie is het van belang dat dit wetsvoorstel ook de huidige vergunninghouders ruimte biedt een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand te verkrijgen en daarmee een online productaanbod te ontwikkelen dat complementair is aan hun offline spelaanbod. In het licht van deze voorgenomen modernisering krijgen de staatsdeelnemingen Holland Casino en Staatsloterij de ruimte om een vergunning voor kansspelen op afstand aan te vragen, mits dit niet leidt tot oneerlijke concurrentie.

De huidige Nederlandse vergunninghouders hebben zich de afgelopen jaren afzijdig gehouden van het aanbieden van kansspelen op afstand, terwijl de huidige (buitenlandse) illegale aanbieders op dit terrein inmiddels een marktaandeel hebben verworven. De huidige vergunninghouders onderstrepen dat de startposities voor de overgang naar een vergunde markt dermate verschillen, dat zij op grote en ongelijke afstand staan. Zij pleiten daarom in een sectorvoorstel³² voor een transitie- of *prelaunch* fase waarin zij voorafgaand aan de opening van de markt reeds kansspelen op afstand kunnen aanbieden. Ook pleiten zij voor flankerende maatregelen om het bestaande productaanbod te versterken. Binnen een strikte interpretatie van de huidige Wok ziet de regering slechts beperkte ruimte voor flankerend beleid.

Een mogelijkheid is het aanscherpen van de huidige prioriteringscriteria,³³ die de kansspelautoriteit gebruikt om het huidige illegale aanbod aan te pakken. Gedacht kan worden aan aanvullende criteria voor online marketing en het maken van afspraken met gedoogde partijen om belastinginning bij spelers onder de huidige wetgeving te vereenvoudigen. Deze maatregelen kunnen worden gecombineerd met het bestrijden van illegale aanbieders die zich niet aan de prioriteringscriteria houden, volgens de lijn door de kansspelautoriteit is ingezet.

³¹ BCG, Onderzoek Online Markt Kansspelen, 2011.

³² Bron: <http://www.goededoelenplatform.nl/web/file?uuid=448d4bc7-0eb9-4bfb-9002-7aac36ff14a6&owner=2f6b8e00-cf1d-41c0-8913-9d6a43f82d37>

³³ Geen .nl domein, geen reclame in media, geen website in NL taal.

De regering onderkent het belang van afdrachten aan sport en goede doelen. In dit wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling afdracht aan sport en goede doelen verplicht te stellen in de vorm van een minimaal afdrachtspercentage. Hoewel een verplichte afdracht aan sport en goede doelen als een passende maatregel kan worden opgevat, zou zij ook als ongewenst neveneffect kunnen hebben dat –via het afficheren met sport- en goede doelenorganisatie- een scherpere concurrentie met de huidige vergunninghouders gaat plaatsvinden, waardoor de totale afdracht eerder lager dan hoger zou kunnen worden. Met het oog hierop en met inachtneming van de gewenste kanalisatie zal bij opening van de markt geen verplichte afdracht worden vereist. Kritische evaluatie van de marktontwikkeling, de ontwikkeling van afdrachten aan goede doelen en sport en van mogelijke substitutie van het loterij-aanbod door online kansspelen, kan aanleiding vormen om alsnog een minimale goede doelen afdracht verplicht te stellen voor aanbieders van kansspelen op afstand. Met deze voorziening wordt een “noodventiel” aangebracht om ongewenste ontwikkelingen ten aanzien van afdrachten voor goede doelen en sport te mitigeren.

Dit wetsvoorstel is de eerste stap in de modernisering van het kansspelbeleid, zoals ook in de inleiding van deze memorie van toelichting is aangegeven. De regering is daarnaast voornemens Holland Casino te privatiseren en de casinomarkt anders te reguleren. Ook is de regering voornemens het monopolie op de sportwedenschappen op te heffen en loterijvergunningen op transparante wijze te vergunnen tegen vergoeding van een *licentie-fee*. Ter voorbereiding van transparante gunning van dergelijke vergunningen wordt in dit wetsvoorstel een aanpassing van de Wok voorgesteld, dat een wettelijke basis legt voor het innen van een vergoeding voor het gebruik van kansspelvergunningen.

4. Maatregelen op grond van het wetsvoorstel kansspelen op afstand

In deze paragraaf worden de specifieke maatregelen uitgewerkt, waarmee invulling wordt gegeven aan de beleidsvisie uit de vorige paragraaf. Eerst wordt daarbij uitgewerkt hoe en welke vergunningen verleend zullen worden. Vanaf paragraaf 4.3 worden de vergunningsvoorwaarden uitgewerkt.

4.1 Reikwijdte kansspelen op afstand

Definitie kansspelen op afstand

Kansspelen op afstand in de zin van de voorgestelde titel Vb Wok zijn kansspelen die op afstand met elektronische communicatiemiddelen wordt georganiseerd en waaraan door de speler wordt deelgenomen zonder fysiek contact met de aanbieder of derden die voor deelname aan die kansspelen ruimte en middelen ter beschikking stellen. Dit onderscheidt deze spelen van de landbased kansspelen uit de andere titels van de Wok. Aanbieders moeten namelijk vooraf weten welke vergunning aangevraagd moet worden voor de door hen aangeboden kansspelen, aan welke voorwaarden voldaan moet worden en welk belastingtarief van toepassing is. Aan verschillende vergunningen zijn immers verschillende voorwaarden verbonden.

Met het oog op toekomstige ontwikkelingen zijn de elektronische communicatiemiddelen die benut kunnen worden voor het organiseren van kansspelen op afstand niet gedefinieerd. Daarmee vallen alle kansspelen die met bestaande of toekomstige telecommunicatiemiddelen,

waaronder internet, televisie of smartphone, worden aangeboden, onder het begrip kansspelen op afstand. Gebruik van die verschillende telecommunicatiemiddelen is in beginsel toegestaan, mits aan de voorwaarden voor het aanbieden van kansspelen op afstand wordt voldaan.

Spelsoorten

Het is ook van belang rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen in de vraag van de spelers naar bepaalde spelsoorten waaraan deze op afstand willen deelnemen. Daarom wordt in de wet geen beperking aangebracht in de spelsoorten die op afstand mogen worden aangeboden, maar zullen hierover bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld. Met het oog op het bestaande en te kanaliseren aanbod, wordt gedacht aan de volgende kansspelsoorten:

- *Poker* in verschillende varianten als seven card stud, texas hold'em, pai gow, double down stud, fast action hold'em, let it ride, caribbean stud, pot limit, omaha en three card poker;
- *Casinospelen* die momenteel in landgebonden speelcasino's mogen worden aangeboden, zoals Franse en Amerikaanse roulette, Blackjack, Baccara, Punto banco en Keno;
- *Speelautomatenspelen* als fruitspelen, die momenteel in speelhallen mogen worden aangeboden;
- Sportweddenschappen (*fixed odds*), waarbij de weddenschappen één-op-één worden afgesloten tussen de individuele speler en de organisator. De vergunninghouder stelt zelf de quotering (*odds*) vast van een sportuitslag waartegen spelers geld kunnen inzetten. Een quotering bepaalt wat men krijgt uitbetaald indien men een weddenschap afsluit en wint. De quotering wordt vastgesteld voordat de wedstrijd begint. Deze vorm van weddenschappen is zeer populair op internet en moet derhalve gereguleerd worden. Ook andere lidstaten staan fixed odds weddenschappen toe;
- Sportweddenschappen (*exchange betting of parimutual betting*), waarbij de weddenschappen één-op-één worden afgesloten tussen twee individuele spelers. De aanbieder van exchange betting stelt niet zelf de quotering vast, maar laat vraag en aanbod bij elkaar komen, zoals op Markplaats of een aandelenmarkt. Van elke weddenschap die spelers succesvol met elkaar afsluiten vordert de vergunninghouder een commissie. De inkomsten van een vergunninghouder zijn derhalve niet afhankelijk van de uitslag. Ook andere lidstaten staan *exchange betting* toe;
- Sportweddenschappen (*live betting*), waarbij kan worden gewed op gebeurtenissen tijdens het spel. Live weddenschappen kennen een groeiende populariteit op internet en kennen een sterker verslavend (*short-odd*) karakter dan andere weddenschappen, hetgeen regulering noodzakelijk maakt. Ook andere lidstaten staan live wedden toe.

Alleen weddenschappen op sportwedstrijden worden toegestaan. De vraag naar andere soorten weddenschappen (zoals bijvoorbeeld het voorspellen wie de volgende presidentsverkiezingen van de Verenigde Staten wint) is namelijk beperkt. *Spread betting* wordt niet toegestaan. Bij deze vorm van weddenschappen bestaan risico's op grote verliezen voor de spelers en lijkt het spel meer op een financieel product met karakteristieken die ook in de optiehandel aanwezig zijn. Het karakter van dit kansspel is dusdanig dat de speler niet goed beschermd kan worden tegen de risico's die eraan verbonden zijn.

Sportwedenschappen vormen een substantieel deel van de te kanaliseren vraag naar kansspelen op afstand. Het gaat hierbij om spelen met een hoog speltempo die verslavend kunnen werken. De huidige vergunninghouders tot het organiseren van de totalisator en sporttotalisator op grond van titel III en IV van de Wok mogen momenteel - onder aan de vergunning verbonden voorschriften - in beperkte mate het internet gebruiken als verkoopkanaal. Na afloop van de huidige vergunningen zal dit bij de nieuwe vergunningverlening niet langer zijn toegestaan. Indien de huidige houders van een vergunning op grond van titel III en IV van de Wok kansspelen op afstand willen gaan aanbieden, moeten zij op grond van de nieuwe titel IVb hiervoor vergunning aanvragen.

Er is voor zover bekend geen substantiële vraag naar online-varianten van de klassieke loterijen die kanalisatie behoeft. Online aanbod van loterijproducten wordt daarom niet gereguleerd onder het wetsvoorstel kansspelen op afstand. Ook vallen loterijen veelal onder de kansspelen met een relatief laag speltempo, in tegenstelling tot kansspelen op afstand die veelal een relatief hoog speltempo kennen. Dit laat echter onverlet dat de huidige mogelijkheden voor loterijen om via internet loten te verkopen blijft bestaan.

Op grond van de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand mogen alle in de lagere regelgeving nader te specificeren kansspelen op afstand worden aangeboden, mits aan de voorwaarden wordt voldaan. Het is uiteraard ook mogelijk slechts een deel van die kansspelen aan te bieden. In dat geval hoeft de vergunninghouder niet te voldoen aan de voorwaarden die met het oog op de andere kansspelen worden gesteld. Indien de vergunninghouder later alsnog andere toegestane kansspelen op afstand wil gaan aanbieden, kan hij de kansspelautoriteit vragen zijn vergunning dienovereenkomstig te wijzigen.

Liquiditeit (omvang van het spelersbestand)

Bij sommige spelsoorten, waaronder poker en exchange betting, is de omvang van het spelersbestand mede bepalend voor aantrekkelijkheid van het spel ten opzichte van het illegale aanbod, en daarmee voor de kanalisatie van de vraag naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod. Daarom kunnen spelers die bij een Nederlandse vergunninghouder zijn ingeschreven, bij die spelsoorten ook spelen tegen spelers uit andere landen waar deze aanbieder die kansspelen op grond van een vergunning aanbiedt. Hiermee wordt de voor de kanalisatie vereiste internationale spelersbestand gerealiseerd. Daarbij worden uiteraard de nodige eisen gesteld aan de bedrijfsvoering om fraude, witwassen en andere vormen van criminaliteit tegen te gaan. In ieder geval worden eisen gesteld aan de vaststelling van de identiteit van de buitenlandse speler, de verificatie daarvan en de registratie van de financiële transacties. Ook andere landen met een relatief klein spelersbestand, zoals Denemarken en België, staan deze liquiditeit toe.

4.2 Verlening van vergunningen

Voor het mogen aanbieden van kansspelen op afstand op de Nederlandse markt is een vergunning van de kansspelautoriteit op grond van de nieuwe titel Vb vereist. Iedere vennootschap die aan de voorwaarden voor vergunningverlening voldoet, kan in aanmerking komen voor een dergelijke vergunning. Deze voorwaarden en de wijze waarop de vergunningen worden verleend, worden in algemeen verbindende voorschriften in wet, algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling opgenomen en zijn daarmee vooraf kenbaar voor ondernemingen in andere lidstaten die mogelijk in een vergunning geïnteresseerd zijn. Ook het door de kansspelautoriteit op te stellen uitvoeringsbeleid wordt vooraf bekendgemaakt. Daarnaast zal de kansspelautoriteit deze voorwaarden duidelijk

communiceren richting aanbieders.

Hiermee wordt voldaan het transparantiebeginsel, dat inhoudt dat de vergunningsprocedure zo moet worden ingericht dat een onderneming in een andere lidstaat de reële mogelijkheid heeft om haar interesse te tonen.³⁴ Een onderneming moet in staat worden gesteld om toegang te krijgen tot alle relevante informatie aangaande de verlening van de vergunning, voordat de daadwerkelijke toewijzing plaatsvindt. De voorwaarden waar aanbieders aan moeten voldoen, indien zij een vergunning wensen, dienen van te voren voldoende bekend en helder te zijn.

Het enkele feit dat een kansspelaanbieder beschikt over een door een andere EU- of EER-lidstaat verleende vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand, is echter geen reden om een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand op de Nederlandse markt te verlenen. Een buitenlandse vergunning biedt, gezien het ontbreken van harmonisatie van het kansspelbeleid op Europees niveau, geen enkele garantie voor de waarborging van het Nederlandse kansspelbeleid.

Geldigheidsduur

De geldigheidsduur van de vergunning zal in beginsel vijf jaar zijn. Dit sluit aan bij de geldigheidsduur van vergunningen in andere Europese landen en stelt de vergunninghouder, gelet op de voorwaarden waaraan kansspelaanbieders dienen te voldoen, in staat zijn investeringen terug te verdienen. De vergunning kan worden gewijzigd, ingetrokken en geschorst.

De vergunning kan niet door de vergunninghouder worden overgedragen aan een andere (rechts)persoon. Wel kan de vergunning met toestemming van de kansspelautoriteit anders dan door overdracht – met name bij fusie en splitsing van de vergunninghouder - overgaan op een derde. Voor die toestemming moet de nieuwe rechtspersoon in ieder geval voldoen aan de voorwaarden voor verlening van de vergunning.

Bij de vergunningverlening bestaat de mogelijkheid dat de afronding van de keuring van het spelsysteem binnen een half jaar tot jaar na de verlening plaatsvindt. Gelet op de noodzaak om op korte termijn een gereguleerd stelsel te bieden, draagt dit ertoe bij dat geschikte aanbieders direct na de vergunningverlening, en niet eerst na afronding van een tijdsintensieve keuring, op de Nederlandse markt kunnen gaan opereren.

Hiervoor moet de aanbieder wel aantonen dat hij in een lidstaat legaal kansspelen op afstand organiseert, daar onder toezicht staat en dat zijn spelsysteem kort voor de vergunningaanvraag met positief resultaat is gekeurd door een door die lidstaat erkende keuringsinstelling. Ook voor de bestaande Nederlandse vergunninghouders die geen kansspelen op afstand in andere lidstaten aanbieden wordt gezien of vergelijkbare criteria kunnen worden ontwikkeld die het mogelijk maken om een deel van de keuringen van het spelsysteem na vergunningverlening af te ronden.

4.3 Maatregelen ter voorkomen van kansspelverslaving

Uitgangspunt van het verslavingspreventiebeleid voor kansspelen op afstand is dat de speler voldoende informatie en hulpmiddelen krijgt om hem bewust te maken van de risico's op kansspelverslaving, hem inzicht te geven in zijn speelgedrag en hem zo nodig te (helpen) bewegen of te dwingen tot matiging van zijn speelgedrag.

Informereren speler

³⁴ Zaak C-231/03, Coname, Jur. 2005 p. I-07287.

De vergunninghouder moet de nodige maatregelen treffen om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken (artikel 4a Wok). Een eerste vereiste is dat hij spelers faciliteert in het verantwoord deelnemen aan kansspelen op afstand. Uitgangspunt is dat de speler voldoende geïnformeerd wordt over de risico's van deelname aan kansspelen op afstand en de wijze waarop hij verantwoord kan spelen.

De vergunninghouder moet de speler daarom bepaalde, algemene en meer individuele informatie verstrekken. Deze informatie moet voor de (potentiële) speler duidelijk en goed te allen tijde toegankelijk zijn. De speler moet vanuit iedere gebruikersinterface (voor internet houdt dit bijvoorbeeld in vanuit iedere pagina van de website) toegang hebben tot de informatie. Dit betekent niet dat alle informatie uitgebreid op iedere gebruikersinterface moet staan. Een link die de speler toegang geeft tot de verplichte informatie is reeds voldoende. De informatie die in ieder geval moet worden verstrekt, wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt, maar omvat in ieder geval informatie over:

- de aan kansspelen verbonden risico's en over de wijze waarop die risico's vermeden kunnen worden, waaronder speeltips voor verantwoorde deelname aan kansspelen op afstand;
- een zelftest op mogelijke verslavingsproblemen;
- de beschikbare hulp, waarbij in ieder geval links moeten worden geboden naar de websites Nederlandse instellingen voor verslavingszorg;
- de mogelijkheden om de grenzen van het gewenste speelgedrag te veranderen;
- de mogelijkheden van tijdelijke zelfuitsluiting van deelname aan kansspelen die worden georganiseerd door de vergunninghouder, en de mogelijkheden van tijdelijke zelfuitsluiting van deelname aan alle kansspelen die in speelhallen, speelcasino's en online worden aangeboden;
- de duur van de deelname aan de kansspelen op afstand en het saldo van spelersrekening. Dit is een "klok" die voor de speler te allen tijde zichtbaar moet zijn en waaraan de speler constant moet kunnen aflezen hoe lang hij al speelt en wat het saldo van zijn spelersrekening is.

Spelersprofiel met grenzen speelgedrag

De vergunninghouder mag geen kansspelen op afstand aanbieden aan een speler die niet zijn spelersprofiel heeft ingevuld en daarin de grenzen heeft aangegeven die hij vooraf aan zijn speelgedrag wil stellen. Deze grenzen worden opgeslagen in het persoonlijke spelersprofiel van die speler. De parameters van die grenzen worden in samenwerking met instellingen voor verslavingszorg in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Deze zullen in ieder geval omvatten de frequentie en de duur van de deelname aan kansspelen op afstand, de maximale stortingen op de spelersrekening en het maximale tegoed op die spelersrekening.

Vooralsnog wordt niet gedacht aan generieke limieten die voor iedere speler – ongeacht diens persoonlijke achtergrond – gelden. Het is belangrijk dat de speler, voordat hij gaat deelnemen aan kansspelen op afstand, eerst zelf nadenkt over de grenzen die hij zichzelf daarbij wil opleggen. Het door de speler ingevulde profiel en de registratie door de vergunninghouder van gegevens met betrekking tot diens speelgedrag, maakt het voor de vergunninghouder mogelijk om de speler aan te spreken op diens speelgedrag. Vanuit preventieoogmerk is het effectiever om de speler op te attenderen op overschrijdingen van de door hemzelf gestelde grenzen en hem daarbij waar nodig te wijzen op de risico's van kansspelverslaving, dan hem te confronteren met overschrijdingen van generieke normen die geen rekening houden met

zijn persoonlijke achtergronden. De vergunninghouder moet wel behulpzaam zijn bij de invulling van het spelersprofiel. Hierbij wordt met name gedacht aan uitleg over een verantwoorde speelduur en bezoekfrequentie, of een zelftest die leidt tot een individueel advies over de grenzen van het profiel.

De speler kan zijn spelersprofiel later aanpassen. In de lagere regelgeving zal in ieder geval worden geregeld dat een verlaging van de grenzen direct wordt doorgevoerd, en dat bij verhoging van de grenzen een bepaalde tijd in acht moet worden genomen om de speler enige bedenktijd te geven.

Observatie van het speelgedrag

De vergunninghouder moet gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de speler registreren en analyseren. Bepaalde patronen in het speelgedrag kunnen niet alleen duiden op witwasactiviteiten, spelmanipulaties of andere vormen van kansspelgerelateerde criminaliteit, maar moeten ook leiden tot vroegtijdige onderkenning van risicovol of mogelijk problematisch speelgedrag. In dat geval moet worden ingegrepen om kansspelverslaving tegen te gaan. Indicaties daarvoor zijn onder meer langdurige en aaneengesloten perioden van deelname aan de kansspelen op afstand, frequente aanpassingen of overschrijdingen van de grenzen die de speler in zijn spelersprofiel heeft gesteld en aanhoudend onheus gedrag tegen andere spelers of medewerkers van de klantendienst. Ook externe signalen van derden – bijvoorbeeld gezinsleden van de speler - vormen indicatoren die bij de registratie en analyse moeten worden betrokken.

Interventie in het speelgedrag

De vergunninghouder die bij een speler risicovol speelgedrag constateert, bijvoorbeeld naar aanleiding van overschrijding van een of meer van de grenzen in diens spelersprofiel, wijst die speler daarop en legt hem de keuze voor of hij wil doorspelen. Indien het gaat om een overschrijding van een geldelijke limiet van het spelersprofiel, moet hij die speler tijdelijk uitsluiten (afkoelingsperiode). Ook moet de vergunninghouder een dergelijke speler in een persoonlijk onderhoud informeren over diens speelgedrag, de ontwikkeling daarvan en de gevaren van kansspelverslaving. De vergunninghouder moet die speler daarbij wijzen op de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg en op de mogelijkheden tot matiging van zijn speelgedrag, bijvoorbeeld door aanpassing van het spelersprofiel, het nemen van een korte “time out” of tijdelijke uitsluiting van deelname aan alle risicovolle kansspelen. Deze maatregelen hebben tot doel zoveel mogelijk te voorkomen dat recreatieve spelers zich ontwikkelen tot risico- of problematische spelers, en te stimuleren dat het speelgedrag recreatief blijft.

De vergunninghouder die risicovol of problematisch speelgedrag constateert moet de betrokken speler tegen zichzelf beschermen. Hij moet die speler bewegen tot vrijwillige uitsluiting van deelname aan de door hem georganiseerde kansspelen, of bewegen tot vrijwillige, landelijke uitsluiting door inschrijving in het centraal register. De meest vergaande vorm van interventie is onvrijwillige landelijke uitsluiting in het centraal register.

Geleiden naar zorg

Iedere speler die aangeeft hulp nodig te hebben bij het verantwoord deelnemen aan kansspelen, moet worden gewezen op beschikbare mogelijkheden tot behandeling bij zorgverlenende instanties, zoals bijvoorbeeld de reguliere verslavingsbehandeling bij GGZ

instellingen of zelfhulpgroepen. Met name indien het gaat om risico- of probleemspelers wordt een actieve houding (begeleiding van de speler) van vergunninghouders vereist. Ook is online hulpverlening mogelijk. Deelname aan deze vorm van hulpverlening is ook anoniem mogelijk. Dit draagt bij aan de effectiviteit van de hulpverlening, aangezien veel spelers schaamtegevoelens hebben om met problematisch speelgedrag via de reguliere zorgverlening hulp te zoeken.³⁵

Heffing ten behoeve van onderzoek naar kansspelverslaving en bieden van hulp

Anonieme hulp is een effectieve vorm van hulpverlening. Momenteel is hier echter geen structurele financiële dekking voor.³⁶ Door de regulering van de markt voor kansspelen op afstand met daarin een sterke nadruk op preventieve maatregelen – de vergunninghouder moet de speler wijzen op verslavingsrisico's en indien nodig begeleiden naar de beschikbare zorg - ontstaat er mogelijk meer vraag naar (anonieme) hulp. Om te kunnen komen tot adequate preventie, bestaat behoefte aan ontwikkeling, toetsing en verbetering van risico-analyse instrumenten, preventieve maatregelen en (online) behandelmethodes in relatie tot kansspelen op afstand.

Voorgesteld wordt een uitbreiding van de bestemming van de bestaande kansspelheffing, waardoor de vergunninghouders tot het organiseren van kansspelen op afstand een bijdrage leveren aan de kosten van de (anonieme) behandeling van kansspelverslaving en van onderzoek naar kansspelverslaving. Hiermee wordt invulling gegeven aan het “verslavingsfonds” waarom in de motie Van Gent c.s. is gevraagd.³⁷ Het bedrag van de heffing wordt jaarlijks vastgesteld door de Minister van Veiligheid en Justitie na overleg met de Minister voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

4.4 Maatregelen ter bescherming van de consument

In paragraaf 3 is de visie ten aanzien van consumentenbescherming uiteen gezet. Die wordt gerealiseerd doordat het mogelijk wordt gemaakt dat consumenten kunnen spelen bij betrouwbare en transparant opererende aanbieders.

Informatieverplichtingen richting consument

Vergunninghouders moeten op hun website voldoende informatie beschikbaar stellen om spelers een weloverwogen keuze te kunnen laten maken tussen de verschillende vergunninghouders. Deze informatieverplichtingen en de wijze waarop deze dienen te worden vormgegeven, worden in lagere regelgeving nader uitgewerkt. Gedacht wordt in ieder geval aan informatieverplichtingen over de identiteit van de vergunninghouder (handelsnaam en vestigingsadres), de wijze van prijsbepaling, de afdracht van belastingen, de wijze van betaling door de speler, de wijze van uitbetaling door de vergunninghouder, wat het spelen bij een kansspelaanbieder inhoudt en waar de speler terecht kan voor vragen en klachten. Deze informatie moet voor de speler duidelijk en te allen tijde makkelijk toegankelijk zijn.

³⁵ Kamerstukken II 2011/12, 24 557, nr. 131.

³⁶ Anonieme online hulp laat zich niet verenigen met de identificatie die nodig is om de bekostiging in het kader van de Awbz mogelijk te maken.

³⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 12.

Bij de vormgeving van deze informatieverplichting zal waar mogelijk aangesloten worden bij de laatste richtlijn consumentenrechten,³⁸ waarin informatieverplichtingen zijn opgenomen voor overeenkomsten ten aanzien van verkoop op afstand. Kansspelen zijn, vanwege de bijzondere aard van kansspelen en de bevoegdheid van lidstaten om hierover zelf hun beleid vast te stellen, uitgezonderd van de reikwijdte van deze richtlijn. Lidstaten moeten immers ook andere en strengere, maatregelen kunnen nemen om de consument bij gokactiviteiten te beschermen (overweging 31 van de richtlijn). Dit neemt niet weg dat hierbij in nationale regelgeving zoveel mogelijk wordt aangesloten dat daarbij, gelet op de te beschermen belangen bij kansspelen, zo nodig strengere en specifiek op kansspelen toegespitste verplichtingen worden gesteld.

Gebruik .nl extensie

Vergunninghouders moeten hun op de Nederlandse markt gerichte aanbod via een website met een zogenaamde *.nl extensie* aanbieden. Dit vormt voor spelers een indicatie dat het een site betreft waarop de kansspelautoriteit toezicht houdt. Alleen de toegangspoort wordt via *.nl* geregeld. Deze extensie belet Nederlandse spelers dus niet om in de wereldwijde community aan bepaalde kansspelen, zoals poker, deel te nemen. Het gebruik van een nationale extensie wordt ook in andere lidstaten (bijvoorbeeld België en Italië) vereist.

Voorkomen deelname door minderjarigen

Vergunninghouders mogen een persoon niet als speler inschrijven en laten deelnemen aan kansspelen op afstand voordat is vastgesteld dat die persoon 18 jaar of ouder is. Daarnaast moet de vergunninghouder nadrukkelijk vermelden dat deelname aan kansspelen op afstand niet is toegestaan voor minderjarigen. Voorkomen moet worden dat minderjarigen zich kunnen voordoen als meerderjarigen. Daarom worden eisen gesteld aan de identificatie- en verificatie van de speler. Die worden in de lagere regelgeving verder uitgewerkt. Hierbij wordt gedacht aan het overleggen van een kopie van een identiteitsbewijs en een verificatiebetaling via een op de persoon gesteld betaalmiddel. In paragraaf 4.5 is al nader ingegaan op de identificatie en verificatie van de speler.

Bescherming spelerstegoeden

De vergunninghouder heeft de beschikking over tegoeden van de speler. Gewaarborgd moet zijn dat de speler te alle tijde over zijn geld kan beschikken en voorkomen moet worden dat de vergunninghouder dat geld aanwendt voor andere doeleinden, bijvoorbeeld ter dekking van de bedrijfskosten of voor speculatie.

De vergunninghouder moet daarom passende waarborgen bieden voor die spelerstegoeden. Zo moet hij de tegoeden op de spelersrekeningen afscheiden van het eigen vermogen. Gelet op het internationale karakter van de te reguleren kansspelen op afstand, en de in de diverse jurisdicties daartoe bestaande mogelijkheden, is het aan de aanbieder zelf om te bepalen op welke wijze hij dit doet. In Nederland kan daarvoor bijvoorbeeld een stichting derdengelden en in het Verenigd Koninkrijk kan een trust worden opgericht. Vergunninghouders kunnen de wijze waarop de spelerstegoeden worden afgeschermd zelf bepalen, mits de door hen gekozen wijze effectief is. Zij worden ook niet verplicht de spelerstegoeden in Nederland te beheren.

³⁸ Richtlijn 2011/83/EU, Pb EU L 304 van 22 november 2011.

Dit zou op gespannen voet staan met het communautaire recht. Hiermee wordt aangesloten bij de regelgeving van andere landen als Denemarken en Italië.

Eerlijk spel

Een belangrijk aspect van consumentenbescherming bij kansspelen is de eerlijkheid van het door de vergunninghouder op afstand aangeboden kansspel. Daaraan worden in het kader van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare bedrijfsvoering in lagere regelgeving eisen gesteld. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt worden naar gelang bijvoorbeeld de wijze waarop de kansspelen op afstand worden aangeboden. Zo kan de toevalsbepaling plaatsvinden door middel van een elektronische toevalsgenerator, door een croupier (bij *live dealing*) of door de uitkomst van een gebeurtenis in een sportwedstrijd.

Reclame en werving

Vergunninghouders moeten hun reclame- en wervingsactiviteiten op verantwoorde wijze vormgeven. Uit artikel 4a van de Wok en het daarop gebaseerde Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen volgt al dat vergunninghouders kwetsbare groepen moeten beschermen en misleidende reclame moeten tegengaan. De internationale praktijk van reclame en werving bij kansspelen op afstand kent daarnaast nog enkele specifieke kenmerken die nadere regulering behoeven.

Het verstrekken van bonussen is een belangrijke vorm van marketing van kansspelen op afstand. Bonussen zijn onmisbaar voor een attractief legaal aanbod van kansspelen op afstand. Zij worden door (vrijwel) alle huidige aanbieders verstrekt en vormen een belangrijk instrument in de concurrentie tussen vergunninghouders en illegale aanbieders om spelers te geleiden naar het vergunde en dus verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod. Bonussen mogen echter niet op het individuele speelgedrag van de speler worden afgestemd. Hiermee wordt voorkomen dat spelers op kwetsbare momenten, bijvoorbeeld net na verlies van geld, persoonlijk worden verleid om toch door te spelen. Bonussen zullen voor de aanbieder niet fiscaal aftrekbaar zijn en tellen daarom mee in de omvang van het bruto spelresultaat waarover belasting geheven wordt. Hiermee wordt voorkomen dat een prikkel wordt gecreëerd voor vergunninghouders om onbeperkt bonussen te verstrekken.

De internationale markt voor kansspelen op afstand kent ook “affiliate marketing”. Dit is een vorm van internetmarketing waarbij adverteerders hun partners (affiliates) belonen voor de gegenereerde verkopen of potentiële klanten die zij aanleveren. Tegen deze vorm van internetmarketing bestaat op zich geen bezwaar, mits de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid daarbij gewaarborgd worden. De vergunninghouder blijft verantwoordelijk en kan in dat licht worden aangesproken op de wervings- en reclameactiviteiten van affiliates die betrekking hebben op diensten van de vergunninghouder.

Waarborgen met betrekking tot persoonsgegevens

Consumentenbescherming vergt ook bescherming van persoonsgegevens. Bij het organiseren van kansspelen op afstand worden diverse (persoons)gegevens verwerkt. Omdat voorkomen moet worden dat deze gegevens misbruikt kunnen worden, worden eisen gesteld aan de gegevensverwerking door de vergunninghouder, waaronder het gebruik van consumentengegevens en de bewaartermijnen. Spelers moeten erop kunnen vertrouwen dat met zorgvuldig wordt omgegaan met hun persoonsgegevens en dat in overeenstemming wordt gehandeld met de principes van de Wet bescherming persoonsgegevens.

4.5 Maatregelen ter voorkomen fraude en criminaliteit

Fraude en overige criminaliteit bij kansspelen op afstand moet zoveel mogelijk voorkomen worden.. De vergunninghouder moet weten wie de speler is. Ook moeten alle transacties te herleiden zijn tot de betrokken persoon. De vergunninghouder moet daarnaast beschikken over goede middelen om fraude en criminaliteit te onderkennen.

Identificatie en verificatie van de speler en tijdelijke spelersrekening

Een vergunninghouder mag een persoon niet als speler inschrijven dan nadat diens identiteit is vastgesteld. Betalingen aan spelers vanuit de tijdelijke spelersrekening, waarop hieronder wordt ingegaan, mogen niet plaatsvinden, voordat hun identiteit ook is geverifieerd. De wijze waarop identificatie en verificatie moeten plaatsvinden worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt.

Er zijn verschillende methoden om de identiteit van de speler vast te stellen en te verifiëren. Alleen het door de speler laten invullen van zijn gegevens is onvoldoende om de doelstellingen van het kansspelbeleid te borgen. Indien de gegevens niet worden geverifieerd, bijvoorbeeld door het opvragen van documenten, zouden minderjarigen onder een onjuist opgegeven leeftijd kunnen meespelen, zouden spelers die zijn ingeschreven in het centraal register onder onjuiste personalia toch kunnen deelnemen aan kansspelen op afstand, en wordt witwassen, fraude en overige criminaliteit makkelijker. Van vergunninghouders wordt daarom een deugdelijke identificatie en verificatie van de speler verlangd.

In lagere regelgeving wordt uitgewerkt dat de speler documenten moet overleggen waaruit de door hem opgegeven identiteit blijkt, zoals een kopie of scan van zijn identiteitsbewijs. Aangezien ook dit niet geheel sluitend is - een speler kan bijvoorbeeld een kopie vervalsen - moet de speler ook een bedrag overmaken naar zijn spelersrekening met een op zijn naam gesteld betaalmiddel. Het gebruik van een creditcard is hierbij toegestaan, mits deze op naam van de speler is gesteld en te herleiden is tot het door hem opgegeven bankrekeningnummer. Op deze wijze sluit de vergunninghouder aan bij de eerdere identificatie en verificatie van de speler door de betrokken betalingsinstelling. Bij het openen van een bankrekening vraagt de betalingsinstelling immers al de nodige informatie om de identiteit van rekeninghouder vast te stellen en die identiteit te verifiëren.

Deze getrapte wijze van verificatie is noodzakelijk, aangezien Nederland geen centraal identificatiesysteem heeft, zoals bijvoorbeeld het Deense NEMID, op basis waarvan de identiteit geverifieerd kan worden. Vergunninghouders kunnen ten behoeve van hun interne bedrijfsvoering ook geen gebruik maken van het burger service nummer, aangezien dit alleen is toegestaan in het verkeer tussen overheid en burger.³⁹

Na inschrijving krijgt de speler een unieke spelersaccount met bijbehorende spelersrekening, die gekoppeld is aan één bankrekeningnummer, dat de speler bij zijn inschrijving heeft opgegeven en waarop de verificatie van zijn identiteit plaatsvindt. Geld op de spelersrekening kan slechts afkomstig zijn van deze bankrekening of van een aan die bankrekening gekoppelde creditcard of elektronische portemonnaie (*e-wallet*). Eventuele prijzen worden bij

³⁹ Het BSN mag wel gebruikt worden voor communicatie met overheidsdiensten. Het BSN wordt daarom wel gebruikt voor de registratie van spelers in het centraal register om de gegevenskwaliteit te kunnen borgen.

uitkering op deze bankrekening gestort. Bij het gebruik van *e-wallets* geldt dat de identificatie-verificatieketen wordt verlengd, doordat ook de e-wallet maatschappijen vertrouwen op de identiteitscontrole van de gekoppelde bankrekening of creditcard. Dit is in overeenstemming met de eisen die de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme stelt. Deze verlenging van de keten wordt toegestaan, mits een naam-nummer controle kan plaatsvinden - het gebruik van anonieme creditcards en anonieme *e-wallets* zijn om die reden niet toegestaan - en de creditcardmaatschappij of e-wallet dienstverlener een bankvergunning in de EU heeft.

Tussen identificatie en verificatie van de identiteit kan enige tijd verlopen. Voor de gewenste kanalisatiegraad is echter van belang – zo blijkt ook uit de ervaringen met kansspelen op afstand in Frankrijk - dat spelers direct kunnen spelen met het door de vergunninghouder verstrekte gratis speelgoed (bonus). Hiermee wordt voorkomen dat zij bij illegale aanbieders gaan spelen. Daarom wordt voorzien in de mogelijkheid om te spelen met een tijdelijke spelersrekening. Spelers kunnen in afwachting van de verificatie van hun identiteit door de vergunninghouder alvast gedurende een beperkte periode deelnemen aan de aangeboden kansspelen. Zij kunnen echter geen geld op hun bankrekening uitgekeerd krijgen, totdat hun identiteit op bovengenoemde wijze is geverifieerd. Dit sluit aan bij de regulering van kansspelen op afstand in bijvoorbeeld Denemarken.

In de lagere regelgeving worden ook regels gesteld met betrekking tot de schorsing en beëindiging van de inschrijving als speler. Zo moet de vergunninghouder die bijvoorbeeld redenen heeft om een speler te verdenken van fraude, deze speler (tijdelijk) uitsluiten van deelname aan de door hem georganiseerde kansspelen.

Transacties

Overdracht van geld tussen de spelersrekeningen van de individuele spelers wordt niet toegestaan. De vergunninghouder moet passende maatregelen treffen om dit te voorkomen. Onderlinge overdracht van geld tussen de verschillende spelersrekeningen vormt een mogelijkheid om geld wit te wassen en strookt daarom niet met de beleidsdoelstelling van voorkomen van fraude en overige criminaliteit.

De vergunninghouder moet op grond van het voorgestelde artikel 34i alle relevante transacties met de spelers inzichtelijk registreren. Hierdoor kunnen de transacties bij eventuele verdenking van fraude of witwassen worden nagegaan. De vergunninghouder moet een afschrift van alle transacties in zijn controledatabank beschikbaar stellen aan de kansspelautoriteit en aan de andere relevante toezichthouders (op grond van de Wwft, Sanctiewet 1977 en de Wet KSB). Om manipulatie met deze afschriften te voorkomen moeten deze nagenoeg realtime, binnen enkele minuten, in de controledatabank worden geplaatst. Welke gegevens in de controledatabank moeten worden opgeslagen, wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Gedacht wordt in ieder geval aan gegevens met betrekking tot de identificatie en verificatie van de speler, de transacties op de speelrekening, de spelersprofielen en de wijzigingen daarvan.

Middelen om fraude en criminaliteit te onderkennen

De vergunninghouder moet beschikken over goede middelen om fraude en criminaliteit te onderkennen. Dit wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Tijdens de consultatie van dit wetsvoorstel wordt in opdracht van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

samen met de minister van Veiligheid en Justitie een onderzoek naar de aard en omvang van match-fixing uitgevoerd. Na afronding van dit onderzoek wordt bezien of nog specifieke maatregelen tegen matchfixing moeten worden getroffen

4.6 Maatregelen ten behoeve van geschiktheid en betrouwbaarheid

Alleen geschikte aanbieders die een passend en attractief aanbod van kansspelen op afstand op verantwoorde, betrouwbare en controleerbare wijze kunnen aanbieden, komen in aanmerking voor een vergunning. Zo moet de vergunninghouder (financieel) stabiel en betrouwbaar te zijn. De vergunninghouder moet bijvoorbeeld in staat zijn aan zijn verplichtingen te voldoen ten opzichte van spelers en overheid en terzake kundig zijn.

Geschikte aanbieders

De continuïteit van de organisatie van de aanbieder moet redelijkerwijs zijn gewaarborgd. Een vergunninghouder mag daarom niet in surseance van betaling of in staat van faillissement verkeren. Ook mag geen beslag zijn gelegd op zijn vermogen of op een of meer bedrijfsmiddelen die daarvan een aanmerkelijk deel vormen. Dreiging van faillissement, surseance of een dergelijk beslag kan ook reden zijn voor twijfel aan de geschiktheid van de betrokken vergunninghouder. De vereisten die aan de continuïteit worden gesteld, worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt.

Daarnaast moet de vergunninghouder een kapitaalvennootschap zijn, bijvoorbeeld een naamloze vennootschap, een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid of een Europese vennootschap. Door middel van deze eis wordt de continuïteit van de vergunninghouder in voldoende mate geborgd en niet afhankelijk gesteld van een of enkele individuen. Daarnaast biedt deze eis meer transparantie in de organisatie van de vergunninghouder, aangezien regels omtrent kapitaalvennootschappen op grond van Europees recht geharmoniseerd zijn. Deze harmonisatie brengt met zich mee dat kapitaalvennootschappen aan bepaalde eisen moeten voldoen, met name op het vlak van boekhouding (publicatie van jaarverslagen) en controles.⁴⁰

De vergunninghouder moet zijn bedrijfsvoering zo inrichten dat een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand wordt gewaarborgd. Uitbesteding van werkzaamheden mag hieraan niet in de weg staan. In de internationale praktijk van kansspelen op afstand is het gebruikelijk dat bepaalde onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals de ontwikkeling van de spelsoftware, de spelersadministratie en de transactieadministratie, aan gespecialiseerde derden worden uitbesteed. Uitbesteding is op zichzelf niet bezwaarlijk, mits duidelijk is dat de vergunninghouder verantwoordelijk blijft voor de naleving van de vergunningsvoorwaarden, ook indien de werkzaamheden feitelijk door derden worden uitgevoerd. De vergunninghouder kan te allen door de speler en de kansspelautoriteit worden aangesproken op diens verplichtingen. Ook bij reclame- en wervingsactiviteiten moet voor de speler duidelijk zijn van wie deze afkomstig zijn. In lagere regelgeving worden regels gesteld ten aanzien van de uitbesteding van taken aan derden.

Betrouwbare en deskundige aanbieders

De betrouwbaarheid van de aanbieder en van degenen die zijn beleid (mede)bepalen moeten buiten twijfel staan. De wijze waarop die betrouwbaarheid wordt vastgesteld en de feiten en omstandigheden die daarbij worden betrokken, worden in de lagere regelgeving nader

⁴⁰ Zaak C-64/08, Engelmann, 9 september 2010.

uitgewerkt. Hierbij zullen relevante antecedenten worden geformuleerd naar het model van de Wet op het financieel toezicht (Wft). De aanbieder die voor een vergunning in aanmerking wil komen, moet aantonen dat zijn betrouwbaarheid buiten twijfel staat, onder meer aan de hand van een verklaring omtrent het gedrag of indien het een buitenlandse aanbieder betreft een soortgelijk document waaruit blijkt dat hij geen relevante antecedenten heeft. De kansspelautoriteit kan ook het Bibob-instrumentarium inzetten. De effectiviteit hiervan is uiteraard afhankelijk van de mate waarin gegevens door het buitenland worden verstrekt. De bewijslast met betrekking tot de betrouwbaarheid ligt bij de betrokken aanbieder.

De aanbieder moet daarnaast ook aantonen dat hij deskundig is. Het beleid van de aanbieder moet worden bepaald door personen die deskundig zijn ten aanzien van de taken die zij uitvoeren. Zo zullen bijvoorbeeld de medewerkers van de klantendienst de nodige kennis moeten hebben op het gebied van onderkenning van risicovol en problematisch speelgedrag.

4.7 Maatregelen ten behoeve van het toezicht

In de voorgaande paragrafen zijn de vergunningsvoorwaarden geschetst waaraan de vergunninghouder moet voldoen om kansspelen op afstand aan te mogen bieden. Dit zijn voorwaarden die gelden voor het verkrijgen van de vergunning en voorwaarden die gelden tijdens de exploitatie van de vergunning. Een aantal van deze voorwaarden is gericht op het handhavingstoezicht door de kansspelautoriteit en andere bij kansspelen op afstand betrokken toezichthouders.

De vergunninghouder moet zijn statutaire zetel in de EU of in de Europese Economische Ruimte (EER) moet hebben of in een aangewezen derde land, waar het toezicht op die vergunninghouder voldoende is gewaarborgd. De statutaire zetel hoeft zich derhalve niet op Nederlandse grondgebied te bevinden. Dit zou strijdigheid opleveren met het Europese recht, aangezien het in andere lidstaten gevestigde aanbieders zou belemmeren om hun diensten in Nederland te verrichten. De eis van een statutaire zetel in de EU of de EER brengt met zich mee dat niet alleen aanbieders met een statutaire zetel in Nederland voor een vergunning in aanmerking kunnen komen.

Bij de toelichting op de maatregelen ter voorkoming van fraude en overige criminaliteit is reeds ingegaan op de verplichting van de vergunninghouder om gegevens die van belang zijn voor het toezicht op naleving van de Wok, de Wwft, de Sanctiewet 1977 en de Wet KSB te administreren en een afschrift daarvan in een controledatabank op te slaan. De vergunninghouder moet deze controledatabank in Nederland plaatsen, zodat toegang tot deze informatie door kansspelautoriteit en andere toezichthouders (zoals de belastingdienst) te allen tijde gegarandeerd is, en de kansspelautoriteit deze informatie zo nodig via inbeslagneming (artikel 34i) veilig kan stellen. Deze eis kan, in tegenstelling tot de eis van een hoofdzetel in Nederland, wel worden gesteld omdat het hierbij slechts gaat om verplichting tot het administreren en beschikbaar stellen voor de betrokken toezichthouders van de relevante gegevens. Zij brengt bovendien weinig kosten voor de vergunninghouder met zich mee en bevordert het toezicht door de betrokken toezichthouders.

Naast de controledatabank gebruikt de vergunninghouder bij het organiseren van kansspelen op afstand elektronische middelen (hardware en software). Inspectie van die elektronische middelen is essentieel voor het toezicht op de naleving van de kansspelregelgeving,

bijvoorbeeld het eerlijk verloop van de aangeboden kansspelen. Aan de elektronische middelen worden daarom de nodige vereisten gesteld.

Deze elektronische middelen bevinden zich veelal buiten Nederland en daarmee buiten de jurisdictie van Nederland. Nederland kan dan ook in beginsel geen fysieke toezichtsbevoegdheden uitoefenen zonder afspraken hierover te hebben gemaakt met de betrokken buitenlandse autoriteiten. Een absolute verplichting om deze elektronische middelen in Nederland te plaatsen zou dermate hoge kosten met zich mee brengen dat de met de regulering van kansspelen op afstand beoogde kanalisatie in gevaar komt. De basiseis is daarom dat deze middelen in Nederland geplaatst moet zijn, maar hiervan kan worden afgeweken indien samenwerkingsafspraken zijn gemaakt tussen de Nederlandse kansspelautoriteit en de betrokken kansspeltoezichthouders in het land waar deze middelen zich bevinden. De basis voor deze samenwerking is gelegd in artikel 34m.

De kansspelautoriteit moet op afstand toegang kunnen hebben tot zowel die elektronische middelen als de controledatabank. Artikel 31l vormt de basis om in lagere regelgeving nadere eisen te stellen aan de elektronische inspectie vanuit Nederland. Elektronische toegang op afstand is noodzakelijk om te controleren of de gegevens die in de controledatabank zijn opgenomen, juist zijn. Met de combinatie van toegang tot de controledatabank in Nederland en elektronische toegang tot de systemen in het buitenland is de mogelijkheid van adequaat toezicht op naleving van de Wok, de Wwft, de Sanctiewet 1977 en de Wet KSB redelijkerwijs gewaarborgd zonder kostbare verplichtingen voor de vergunninghouders. Uit ervaringen uit andere landen, zoals Denemarken en Italië, blijkt dat dit goed werkt.

De vergunninghouder moet de kansspelautoriteit periodiek informatie verstrekken die voor het uitoefenen van toezicht nodig is. Ook moet de vergunninghouder de kansspelautoriteit op incidentele basis gegevens verstrekken. Zo moet hij de kansspelautoriteit bijvoorbeeld informeren over ernstige incidenten die schadelijk kunnen zijn voor diens integriteit, continuïteit of taakuitoefening. Tot slot moeten ook relevante wijzigingen in de bij de vergunningsaanvraag verstrekte informatie onverwijld worden gemeld aan de kansspelautoriteit. Dit zal in lagere regelgeving nader worden uitgewerkt.

Het spelsysteem van de vergunninghouder moet ter gelegenheid van de vergunningaanvraag, bij latere wijzigingen en op daartoe strekkende aanwijzing van de kansspelautoriteit aan een keuring worden onderworpen. De vergunninghouder moet de kansspelautoriteit de desbetreffende keuringsrapporten overleggen. Aan de hand hiervan en de overige beschikbare gegevens beoordeelt de kansspelautoriteit of sprake is van voldoende naleving.

Tevens moet de vergunninghouder een of meer ter zake kundige functionarissen aanwijzen, die binnen zijn organisatie verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en voor het interne toezicht op naleving van de kansspelregelgeving. Deze functionarissen onderhouden ook voor een belangrijk deel de contacten met de kansspelautoriteit en moeten voor de kansspelautoriteit beschikbaar zijn.

Op grond van het voorgestelde artikel 35d kan financiële zekerheidstelling door de vergunninghouder worden vereist. Dit heeft als doel te waarborgen dat boetes en dwangsommen, opgelegd door de kansspelautoriteit, ook worden voldaan indien de vergunninghouder weigerachtig is. Dit geldt ook voor de kansspelheffing aangezien de kansspelheffing van belang is voor het goed functioneren van de kansspelautoriteit. De

maximale hoogte van de zekerheidstelling zal in lagere regelgeving worden uitgewerkt. Gedacht wordt aan een bedrag dat is gerelateerd aan het bruto spelresultaat, maar niet hoger is dan € 780.000.

5. Centraal register van uitsluitingen ter bestrijding van kansspelverslaving

Zoals uiteengezet in de paragrafen 3.2 en 4.3 is tijdelijke uitsluiting van deelname aan kansspelen een effectief preventie-instrument om verandering in het speelgedrag te bewerkstelligen. Spelers die kenmerken van risicovol speelgedrag vertonen, behouden door tijdelijke uitsluiting van deelname voldoende “afstand tot het spel”, waardoor hun speelgedrag wordt beïnvloed en onder controle blijft. Ook schept tijdelijke uitsluiting ruimte voor eventuele verslavingsbehandeling. Ervaring van de verslavingszorg leert dat een tijdelijke uitsluiting minimaal zes maanden moet duren om een daadwerkelijke verandering te kunnen bewerkstelligen, snelle terugval te voorkomen en ruimte te bieden voor behandeling.⁴¹ Om de tijdelijke uitsluiting van deelname landelijk te registeren, wordt een centraal register uitsluiting kansspelen voorgesteld. In dit register worden spelers ingeschreven die vrijwillig, en in sommige gevallen onvrijwillig, gedurende ten minste zes maanden niet kunnen deelnemen aan bepaalde kansspelen.

Reikwijdte van het centraal register

De reikwijdte van het centraal register wordt bepaald door de verslavingsgevoeligheid van de kansspelen. Kansspelen met een hoog speltempo blijken verslavingsgevoeliger dan kansspelen met een laag speltempo. Het rapport ‘Gokken in kaart’ benoemt de kansspelen die in speelautomatenhallen, in speelcasino’s en op afstand worden aangeboden als de meest verslavingsgevoelige kansspelen. Toegangs- en identiteitscontrole zijn hier mogelijk. Bevraging van het centraal register wordt daarom voorgeschreven voor alle vergunninghouders die kansspelen in speelautomatenhallen, in speelcasino’s en op afstand aanbieden. De speler die in het centraal register is ingeschreven, is in heel Nederland uitgesloten van deelname aan de kansspelen die door deze vergunninghouders worden georganiseerd. Bij de evaluatie van het wetsvoorstel zal worden gezien of, afhankelijk van de ontwikkeling van het speltempo en het verslavingsrisico van andere kansspelen, uitbreiding van de reikwijdte van dit register nodig is.

Werking centraal register

In het register worden personen ingeschreven die tijdelijk van deelname aan genoemde kansspelen zijn uitgesloten. Vergunninghouders mogen deze personen niet toelaten tot de door hen georganiseerde kansspelen. Bij de eerste inschrijving van een speler, en vervolgens iedere keer dat de speler inlogt om te gaan spelen, moet de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand het register bevragen. Met deze bevraging vergewist hij zich ervan dat de betreffende persoon niet in het register is ingeschreven. Ook de bezoeker van een landbased speelcasino of speelhal mag geen toegang tot die fysieke ruimten worden geboden, voordat is vastgesteld dat hij niet in het centraal register is ingeschreven.

Uitgangspunt bij de inschrijving in het register is de vrijwillige uitsluiting uit eigen beweging van de speler. Een speler kan, bijvoorbeeld aan de hand van door een vergunninghouder verstrekte informatie over zijn speelgedrag en de risico’s van kansspelen, besluiten dat hij ten minste zes maanden niet meer wil deelnemen aan genoemde kansspelen. Met die beslissing

⁴¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 15.

geeft de speler aan hulp nodig te hebben bij het beperken van zijn speelgedrag. De vergunninghouder ondersteunt hem daarbij door hem te wijzen op de mogelijkheden en de wijze waarop een inschrijving in het centraal register geschiedt. In voorkomende gevallen zal een problematische speler zich ondanks interventie door de betrokken vergunninghouder niet vrijwillig willen uitsluiten van deelname. De vergunninghouder moet bij een redelijk vermoeden dat de speler met zijn speelgedrag zichzelf of anderen schade kan berokkenen, de kansspelautoriteit informeren met het oog op mogelijke onvrijwillige inschrijving in het centraal register. Dit kan geboden zijn in situaties waarin de speler bijvoorbeeld gezinsgelden verspeelt en zijn speelgedrag negatieve gevolgen heeft voor zijn arbeidssituatie of gezinssituatie.

De kansspelautoriteit kan op basis van de gegevens die de vergunninghouder aanlevert, besluiten dat de betrokken speler alsnog wordt ingeschreven in het centraal register. De kansspelautoriteit moet hierbij een zorgvuldige beoordeling te maken van de aard en de effecten van het speelgedrag. Tegen de beslissing van de kansspelautoriteit om een speler onvrijwillig uit te sluiten, staan bezwaar en beroep open.

Signalen van (ontluikend) probleemgedrag kunnen de kansspelautoriteit ook via derden, bijvoorbeeld de echtgenoot van de speler, bereiken. Hiervoor is een derdenprocedure ingericht, waarbij een derde belanghebbende kan verzoeken tot onvrijwillige uitsluiting van een speler. De kansspelautoriteit stelt dan op basis van dat verzoek een onderzoek in.

Randvoorwaarden voor een effectief en efficiënt centraal register

Randvoorwaarden voor een effectief en efficiënt systeem zijn uitvoerbaarheid voor de vergunninghouders en handhaafbaarheid voor de toezichthouder. Het centraal register is effectief wanneer de toepassing, registratie en naleving van uitsluitingen door de betrokken partijen op juiste wijze worden uitgevoerd. De speler moet de vergunninghouder voorzien van zijn juiste identiteitsgegevens, die door de vergunninghouder worden gecontroleerd. Voorkomen moet worden dat de identiteit van een speler die niet in het register is ingeschreven, wordt verwisseld met een speler die wel is ingeschreven. Het BSN als persoonsgebonden nummer maakt een snelle unieke identificatie en verificatie van een individu mogelijk, en wordt gebruikt in de bevraging van het centraal register door aanbieders. Dit maakt het gebruik en de bevraging efficiënt en betrouwbaar. Tevens zorgt de vergunninghouder voor een tijdige en juiste selectie van spelers die in aanmerking komen voor (vrijwillige) uitsluiting. De vergunninghouder wordt hiervoor risico-indicatoren geboden. Deze worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Voorbeelden hiervan zijn een toenemende speelfrequentie en het overschrijden van door de speler gestelde limieten. Deze risico-indicatoren zijn ontleend aan verschillende onderzoeken⁴² en ervaringen van de verslavingszorg.

Het centraal register wordt beheerd door de kansspelautoriteit. De kansspelautoriteit ziet toe op de juiste uitvoering door vergunninghouders van hun verplichtingen om het speelgedrag te registreren en te analyseren en waar nodig in het speelgedrag van de individuele speler te interveniëren. Tevens is de kansspelautoriteit belast met de onvrijwillige inschrijving van spelers in het register en het daarvoor noodzakelijke gedegen onderzoek.

⁴² WODC, Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland, 2005; Intraval, Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, 2011; Ministerie van Veiligheid en Justitie. Impactanalyse centraal register uitsluiting van kansspelen, 2012.

In het centraal register worden uitsluitend die gegevens geregistreerd die nodig zijn om te waarborgen dat de juiste personen van deelname aan kansspelen worden uitgesloten. Die gegevens worden geanonimiseerd, zodra de termijn van de uitsluiting is afgelopen. De gegevens zijn dan niet meer terug te leiden naar een persoon. Op deze manier wordt de privacy van de ingeschrevene maximaal geborgd. De geanonimiseerde gegevens worden na toestemming van de toezichthouder beschikbaar gesteld voor onderzoek naar de prevalentie van kansspelverslaving.

6. Toezicht en Handhaving

Algemeen

Toezicht en handhaving op de markt voor kansspelen op afstand vergt een andere aanpak dan toezicht en handhaving op de landbased markt. In tegenstelling tot landbased is de markt voor kansspelen op afstand per definitie grensoverschrijdend en daarmee zijn toezicht en handhaving complex. Deze complexiteit vraagt om een combinatie van instrumenten die hiermee rekening houden. Doel is om enerzijds de consument zoveel mogelijk naar het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod te geleiden en anderzijds het de illegale aanbieders zo moeilijk mogelijk te maken. De speler moet worden gewezen op de aanwezigheid van attractief legaal aanbod, waarbij hij beschermd wordt door een gereguleerd aanbod, waarbij de doelstellingen van het kansspelbeleid, zoals het voorkomen van kansspelverslaving, worden geborgd. Hierbij is het van groot belang dat vergunninghouders worden gecontroleerd en dat handhavend wordt opgetreden tegen illegale aanbieders. Bestuursrechtelijke handhaving is het uitgangspunt. Strafrechtelijke handhaving is ultimum remedium. In zijn algemeenheid zal strafrechtelijke handhaving eerst de voorkeur verdienen in gevallen waarin sprake is van (ernstige) meervoudige of herhaalde overtredingen, indien zich verwevenheid voordoet met (andere) criminele activiteiten of indien de behoefte bestaat aan de toepassing van strafvorderlijke dwangmiddelen en bevoegdheden, alsmede de oplegging van specifiek strafrechtelijke sancties.⁴³ De kansspelautoriteit trekt bij bestuurlijk toezicht en handhaving samen op met de kansspeltoezichthouders van de betrokken landen en de (overige) toezichthouders op de Wwft en de Wet KSB.

Toezicht op vergunninghouders

In paragraaf 4.7 is uiteengezet aan welke vergunningsvoorwaarden de vergunninghouder moet voldoen om het mogelijk te maken dat de kansspelautoriteit effectief toezicht kan houden. In aanvulling op deze voorwaarden is de kansspelautoriteit op grond van de artikelen 5:16 en 5:17 Awb bevoegd inlichtingen en inzage van zakelijke gegevens en bescheiden te vorderen. De kansspelautoriteit kan zelf informatie vergaren door selecte en aselechte controles. De vergunninghouder biedt de kansspelautoriteit hiervoor toegang tot de voor toezicht relevante onderdelen van de bedrijfsvoering en het spelsysteem om benodigde inspecties te kunnen uitvoeren. Als gegevens uit rapportageverplichtingen, keuringsrapporten of bijvoorbeeld informatie van derden daar aanleiding toe geven, zal de kansspelautoriteit overgaan tot nader onderzoek en een vergunninghouder onder verscherpt toezicht plaatsen. Zo kan de kansspelautoriteit bepalen dat de door de vergunninghouder benoemde, geaccrediteerde keuringsinstelling, op kosten van de vergunninghouder, binnen een door de kansspelautoriteit

⁴³ Kamerstukken I 2011/12, 32 264, C, p. 8.

te bepalen termijn keuringen uitvoert om na te gaan of de voorwaarden op dat moment juist worden nageleefd.

Vergunninghouders worden door de transparante werkwijze vanuit de kansspelautoriteit, gestimuleerd om mogelijke (onbedoelde) onrechtmatigheden zelf te corrigeren zonder ingreep van de kansspelautoriteit. Bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep is hiervoor van groot belang. De kansspelautoriteit stimuleert de vergunninghouders eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Handhaving: het de illegale aanbieders zo moeilijk mogelijk maken

Uit de ervaringen in andere landen en uit eerdere ervaring in Nederland met het tegengaan van illegale kansspelen blijkt dat een succesvolle implementatie van handhaving staat of valt met een hoge mate van kanalisatie. De bereikbare mate van kanalisatie is het resultaat van twee effecten: de mate waarin het gereguleerde stelsel passend en attractief is voor spelers en aanbieders en de mate waarin het (blijven) opereren buiten het gereguleerde stelsel onaantrekkelijk en risicovol is voor spelers en aanbieders. Met het in dit wetsvoorstel voorgestelde kansspelbelastingtarief wordt een verwachte kanalisatie bereikt van ongeveer 75%. Dit betekent dat zo'n 25% van de totale omzet van Nederlandse spelers, ondanks de handhavingsmaatregelen van de kansspelautoriteit, blijvend bij aanbieders buiten het gereguleerde stelsel zal worden gegenereerd. Naast het creëren van een passend en attractief legaal aanbod, moet het de illegale aanbieders zo moeilijk mogelijk worden gemaakt. Aangezien de huidige handhavingsinstrumenten van de kansspelautoriteit niet geheel toereikend zijn voor het tegengaan van illegaal aanbod van kansspelen op afstand, worden in het wetsvoorstel enkele aanvullende handhavingsinstrumenten opgenomen. De aanbieders die zich in het buitenland bevinden, zullen naar verwachting de bestuurlijke sancties naast zich neerleggen. Het aanpakken van de illegale aanbieders in het buitenland vergt een andere aanpak.

Ten eerste is het belangrijk dat de toezichthouder de identiteit van de illegale aanbieder kan achterhalen. In dit wetsvoorstel is de mogelijkheid voor de toezichthouder om anoniem mee te kunnen spelen opgenomen. De toezichthouder kan hierdoor de identiteit van de illegale aanbieder achterhalen door de geldstromen te volgen.

Daarnaast geeft het wetsvoorstel de toezichthouder de bevoegdheid om partijen die kansspelen op afstand bevorderen, zoals adverteerders op internet en financiële- en ICT-dienstverleners, een bindende aanwijzing te geven om die dienstverlening te staken. Voor ICT-dienstverleners is dit een vorm van een Notice and Takedown bevel. Aan financiële dienstverleners wordt gevraagd de betalingen tussen de speler en de illegale aanbieder te blokkeren. In de toelichting op de wijziging van artikel 1 van de Wok is nader ingegaan op de voor illegale kansspelen op afstand essentiële dienstverlening van financiële instellingen en ICT-dienstverleners, dat onder het "bevorderen" van die kansspelen valt. Dit biedt een basis voor de toezichthouder om de samenwerking met deze partijen verder uit te breiden. De kansspelautoriteit zal middels zwarte lijsten met de betrokken dienstverleners communiceren om welke illegale aanbieders het gaat.

Aanvullende bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten

Tevens zijn in dit wetsvoorstel aanvullende bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten opgenomen om de kansspelautoriteit meer slagkracht te geven. Deze instrumenten gelden niet alleen voor handhaving voor kansspelen op afstand, maar ook voor handhaving op landbased kansspelen. Zo krijgt de toezichthouder de bevoegdheid om bedrijfsruimten en voorwerpen te

verzegelen, om te voorkomen dat de aanbieder (bewijs)stukken kan vernietigen of verplaatsen. Bovendien wordt voorgesteld haar de bevoegdheid te geven om woningen tegen de wil van de bewoner binnen te treden en te doorzoeken. Verder krijgt de toezichthouder de bevoegdheid om goederen, zoals internetgokzuilen, definitief in beslag te nemen. Deze bevoegdheden kunnen indien nodig met behulp van de sterke arm worden uitgeoefend.

Internationale samenwerking

De huidige aanbieders van kansspelen op afstand zijn veelal in het buitenland gevestigd en opereren ook veelal vanuit het buitenland. Ook bij de toetreding van Nederlandse aanbieders tot de Nederlandse markt voor kansspelen op afstand, zal het internationale karakter van deze markt blijven bestaan. De verwachting is dat de vergunninghouders veelal gebruik zullen maken van spelsystemen die niet in Nederland zijn geplaatst. Dit heeft gevolgen voor het toezicht op de naleving van de Nederlandse kansspelregelgeving en de handhaving daarvan, aangezien de jurisdictie van de Nederlandse toezichthouder is beperkt tot Nederlands grondgebied. Internationale samenwerking is daarom een eerste vereiste. Artikel 34m van het wetsvoorstel vormt de basis voor internationale administratieve samenwerking tussen de Nederlandse toezichthouder en buitenlandse toezichthouders.

Internationale samenwerking heeft ook in EU- verband de aandacht. De eerste stappen zijn gezet om de internationale samenwerking tussen de verschillende nationale kansspeltoezichthouders vorm te geven. De Europese Commissie heeft op 11 januari 2012⁴⁴ een actieplan aangekondigd, waarmee onder andere een betere samenwerking en een doeltreffende bescherming van consumenten en burgers wordt nagestreefd. Voorts heeft de Europese Commissie op 23 oktober 2012⁴⁵ enkele acties aangekondigd. Allereerst zal de administratieve samenwerking tussen de kansspeltoezichthouders in de lidstaten worden bevorderd. Ten tweede wordt onderzocht welke mogelijkheden de IMI-verordening⁴⁶ biedt voor de samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de lidstaten. Ten derde zal de uitwisseling van informatie en best practices op handhavingsgebied worden gestimuleerd. Ten vierde worden de voordelen en mogelijke beperkingen van reactieve handhavingsmaatregelen, zoals het blokkeren van betalingen en het blokkeren van de toegang tot websites op EU-niveau, verkend. Verder zal de Europese Commissie duidelijkheid verschaffen over de meldings- en actieprocedures voor niet-toegestane inhoud die in de EU wordt gehost door onlinetussenpersonen, en een dialoog over het toezicht aangaan met derde landen.

Kansspeltoezichthouders in diverse lidstaten (Denemarken, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Spanje) hebben bilaterale administratieve samenwerkingsverbanden ontwikkeld via Memoranda of Understanding (MoU's) op basis van wederkerigheid. Nederland sluit aan bij zowel de ontwikkelingen in EU- verband, als het afsluiten van MOU's met andere landen. Op grond van de MoU's kan de toezichthouder de Nederlandse bevoegdheden (op grond van de Awb en de Wok) uitoefenen ten behoeve van de andere toezichthouder, voor zover dat wederzijds is. Hiernaast komt het bijvoorbeeld voor dat een in

⁴⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's van 11 januari 2012, COM(2011) 942 final.

⁴⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 23 oktober 2012, COM(2012) 596 final.

⁴⁶ Verordening (EG) nr. 2006/2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming.

Nederland illegaal opererende aanbieder die buiten Nederland gevestigd is, in zijn eigen land wel een vergunning heeft. Met de toezichthouder van dat land kan worden afgesproken dat deze aanbieder zijn aanbod niet op Nederland mag richten. De sanctie voor deze aanbieder kan zijn dat hij zijn vergunning in eigen land verliest.

7. Financiële aspecten van het wetsvoorstel

7.1 Algemeen

Een randvoorwaarde voor een hoge kanalisatiegraad is dat de kosten die een vergunninghouder moet maken voor een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod aan kansspelen op afstand, realistisch blijven. Hoge kosten voor de vergunninghouder zijn nadelig voor diens concurrentiepositie ten opzicht van aanbieders die zonder vergunning kansspelen op de Nederlandse markt aanbieden. Dit gaat ten koste van de beoogde kanalisatie. Uit onderzoek⁴⁷ is gebleken dat een rechtstreeks verband bestaat tussen die kosten die een vergunninghouder moet maken en de kanalisatiegraad. Ook blijkt bij de regulering in andere Europese landen (onder meer Frankrijk, Spanje en Duitsland), dat aanbieders om bedrijfseconomische redenen besluiten geen vergunning aan te vragen wanneer de kosten daarvan niet redelijkerwijs kunnen worden terugverdiend.

Naast het bedrag dat op basis van kostprijs is verschuldigd voor de behandeling van de vergunningaanvraag, zijn de kosten voor een vergunninghouder opgebouwd uit de investeringen die moeten worden gedaan om aan de Nederlandse vergunningvereisten te voldoen, de kansspelheffing ter financiering van de kansspelautoriteit, de kansspelbelasting, de bijdrage aan een verslavingsfonds, de afdracht aan sport en goede doelen, en de vergoeding die aan het ministerie van Veiligheid en Justitie is verschuldigd voor de exploitatie van de kansspelvergunning.

In deze paragraaf wordt eerst de regeling van de kansspelbelasting toegelicht. Daarna wordt ingegaan op de overige kosten.

7.2 Kansspelbelasting

Algemeen

De in dit wetsvoorstel vormgegeven regulering van kansspelen op afstand heeft ook invloed op de heffing van de kansspelbelasting. De Wet op de kansspelbelasting wordt in dit verband dan ook op enkele punten aangepast. Er wordt bijvoorbeeld onderscheid aangebracht in de heffing van kansspelbelasting bij legale en illegale kansspelen op afstand, met name wat het tarief en de grondslag betreft. Voor legale kansspelen op afstand zal een lager tarief gaan gelden dan voor andere kansspelen. Ter financiering van deze lagere tariefstelling wordt de vrijstelling voor naar de prijzen geheven kansspelbelasting verlaagd.

Naast de wijzigingen die verband houden met het reguleren van kansspelen op afstand wordt voorgesteld bij landbased pokertoernooien de heffing te wijzigen van heffing over de prijs bij de speler naar heffing over het bruto spelresultaat bij de aanbieder. Met deze wijziging wordt beoogd te bereiken dat het legale aanbod van deze spelen in Nederland voortgezet kan worden. Ook wordt verduidelijkt dat poker voor de kansspelbelasting als kansspel wordt

⁴⁷ BCG, Onderzoek Online Markt Kansspelen, 2011 .

aangemerkt. In uitzonderingssituaties bestaat onduidelijkheid wie bij kansspelautomaten de belastingplichtige is. Om die reden wordt voor de belastingplicht voortaan aangesloten bij degene onder wiens exploitatievergunning deze speelautomaten worden geëxploiteerd. Geregeld wordt ook dat deelnemers aan casinospelen, kansspelautomatenspelen en pokertoernooien in een andere lidstaat van de EU of in een andere staat die partij is bij de EER niet zwaarder belast worden dan spelers van dezelfde spelen in Nederland. Verder wordt voor de wijze waarop de waarde in het economische verkeer voor prijzen in natura wordt vastgesteld aangesloten bij de systematiek die in de loonsfeer geldt voor loon in natura. Dat maakt de waardering eenvoudiger en duidelijker. Ten slotte worden ook enkele overbodige administratieve verplichtingen afgeschaft. Voor een nadere toelichting op de in deze alinea beschreven maatregelen, wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van deze memorie.

Kansspelbelasting op legale kansspelen op afstand

In het kader van de regulering van kansspelen op afstand wordt geregeld dat ook buitenlandse aanbieders van kansspelen op afstand in aanmerking kunnen komen voor een vergunning. Dat biedt een mogelijkheid om de kansspelbelasting bij de legale buitenlandse aanbieders van kansspelen op afstand te gaan heffen in plaats van bij de gerechtigden tot de prijzen. De voorgestelde vormgeving van deze heffing van kansspelbelasting sluit aan bij de heffingswijze die thans geldt voor binnenlandse kansspelen die via het internet worden gespeeld, voor landbased casinospelen en voor kansspelautomatenspelen, namelijk heffing bij de aanbieder over het bruto spelresultaat (inleg minus prijzen alsmede de vergoeding voor het geven van gelegenheid tot deelname aan kansspelen). Dezelfde grondslag geldt overigens ook voor de kansspelheffing.

Door het bruto spelresultaat als belastinggrondslag te nemen, wordt relatief veel kansspelbelasting geheven bij kansspelen met een hoge marge voor de aanbieder en relatief weinig kansspelbelasting bij kansspelen met een kleine marge voor de aanbieder. Met een belastingheffing over het bruto spelresultaat wordt ook tegemoetgekomen aan een daartoe strekkend verzoek van een aantal aanbieders van kansspelen op afstand met een groot marktaandeel. Het bruto spelresultaat is ook de meest voorkomende belastinggrondslag in de lidstaten van de EU die kansspelen op afstand gereguleerd hebben.

Bij de keuze voor het bruto spelresultaat als grondslag heeft de regering ook de toezeggingen aan de Tweede Kamer⁴⁸ in ogenschouw genomen om bij een eventuele stelselwijziging van de kansspelbelasting met een heffing over de inleg, en daarmee het loslaten van het buitenkansbeginsel, te overwegen. Verdere aanpassingen van de grondslag (voor landbased kansspelen) zouden echter leiden tot ingrijpende systeemwijzigingen met grote gevolgen voor de bedrijfsvoering van de branche. Dergelijke fundamentele aanpassingen gaan te ver om in het tijdsbestek van onderhavig wetsvoorstel te realiseren. Het hoofddoel van het onderhavige wetsvoorstel is het reguleren van kansspelen op afstand en het aanpassen van de wet KSB in het verlengde daarvan.

Om de positie van legale aanbieders van kansspelen op afstand verder te versterken en om de kanalisatie te bevorderen, wordt voorgesteld het tarief van de kansspelbelasting op legale kansspelen op afstand op 20% te stellen. Aanbieders zouden bij een hoog tarief geneigd

⁴⁸ Handelingen II 2006/07, nr. 83, blz. 4549 en 4550.

kunnen zijn hun diensten illegaal te blijven aanbieden. Illegaal aanbod is bij kansspelen op afstand lastiger te bestrijden dan illegaal aanbod van landbased kansspelen.

H2 Gambling Capital heeft, mede op verzoek van het Ministerie van Financiën, op basis van een analyse van de Nederlandse markt en op basis van ervaringen uit andere lidstaten van de EU waar kansspelen op afstand al gereguleerd zijn, een inschatting gemaakt van de kanalisatie in de jaren 2015 tot en met 2018 bij verscheidene kansspelbelastingtarieven.⁴⁹ Deze inschatting is in onderstaande tabel opgenomen.

Tarief kansspelbelasting	Kanalisatie 2015	Kanalisatie 2016	Kanalisatie 2017	Kanalisatie 2018
10%	93,6%	95,0%	95,5%	96,0%
15%	84,9%	85,8%	86,5%	87,0%
20%	76,0%	76,1%	76,4%	76,9%
29%	65,0%	63,8%	63,2%	63,3%

Uit onderzoek van H2 Gambling Capital naar de kansspelbelasting in acht lidstaten van de 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 landbased kansspelen.

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

De maandwinst van spelers bij illegale kansspelen op afstand wordt belast met 29% kansspelbelasting. De reden dat de belasting bij de spelers geheven wordt, is dat het praktisch onmogelijk is om bij de, meestal buitenlandse, aanbieders van illegale kansspelen te heffen. Er bestaat geen reden om voor deze illegale kansspelen een lager tarief dan het reguliere tarief van 29% te hanteren. Een bijkomend voordeel van het heffen van de kansspelbelasting bij de speler is dat de speler daardoor extra gestimuleerd wordt om voor een legaal in plaats van voor een illegaal kansspel op afstand te kiezen. De maandwinst van de spelers is onbelast bij legale kansspelen op afstand en belast bij illegale kansspelen op afstand.

Verlaging vrijstelling kansspelbelasting

Het tarief van 20% voor legale kansspelen op afstand leidt ertoe dat de in het regeerakkoord opgenomen opbrengst van het legaliseren van kansspelen op afstand niet behaald wordt. Het tekort in budgettaire opbrengst van € 8 miljoen per jaar moet derhalve gedekt worden. Ook is er een budgettaire dekking van € 3 miljoen per jaar nodig voor de maatregel waardoor deelnemers aan casinospelen, kansspelautomatenspelen en pokertoernooien in andere EER-staten niet zwaarder belast worden dan spelers van dezelfde spelen in Nederland.

⁴⁹ Bij het maken van deze inschatting is H2 Gambling Capital ervan uitgegaan dat regulering van kansspelen op afstand ingaat op 1 januari 2015 en dat er naast de kansspelheffing en kansspelbelasting geen additionele heffing op kansspelen op afstand komt.

De regering heeft gezocht naar dekking binnen de kansspelbelasting en heeft ervoor gekozen de vrijstelling van kansspelbelasting voor prijzen tot en met € 454 te verlagen naar een vrijstelling voor prijzen tot € 250. De budgettaire opbrengst van deze maatregel bedraagt € 11 miljoen per jaar. Deze maatregel heeft gevolgen voor de prijzen uit loterijen, weddenschappen, prijsvragen, promotionele kansspelen en bingo. De kansspelbelasting voor deze prijzen komt ten laste van de speler die de prijs wint, tenzij de aanbieder de belasting voor eigen rekening neemt. De extra kansspelbelasting slaat voor € 5 miljoen neer bij de spelers die deelnemen aan andere loterijen dan de Staatsloterij. Deze spelers genereren een omzet van meer dan € 1 miljard per jaar. De extra belastingdruk ten opzichte van de inleg is dus beperkt. De overige € 6 miljoen slaan neer bij de Staatsloterij en bij (de deelnemers aan) andere kansspelen. Slechts 5% van alle prijzen tot € 454 wordt door deze aanpassing geraakt.

7.3 Andere lasten voor vergunninghouders

Bij het bepalen van de hoogte van de financiële verplichtingen geldt, zoals gezegd, als uitgangspunt dat de kosten niet dermate hoog mogen zijn dat het voor een aanbieder niet loont een vergunning aan te vragen (kosten/baten verhouding). Illegaal aanbod moet zoveel mogelijk geminimaliseerd worden. De totale kosten zijn derhalve van belang voor de kanalisatiegraad.

Strikte regulering in het belang van het Nederlandse kansspelbeleid betekent dat kansspelaanbieders kosten moeten maken om aan de voorwaarden te kunnen voldoen. Die kosten worden in het belang van kanalisatie in dit wetsvoorstel en de uitwerking daarvan in de lagere regelgeving op een redelijk niveau gehouden, door waar mogelijk aan te sluiten bij bestaande internationale normen en de internationale praktijk van kansspelen op afstand.

De aanbieder die in aanmerking wil komen voor een vergunning is voor de behandeling van de aanvraag een vergoeding verschuldigd. De bandbreedte hiervan wordt geraamd op 35.000 tot 50.000 euro.

De kansspelheffing (artikel 33e) is noodzakelijk ter financiering van de wettelijke taken van de kansspelautoriteit, waaronder het toezicht op de naleving en de handhaving van de kansspelregelgeving, het beheer van het centraal register uitsluiting kansspelen, het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving, en het geven van voorlichting en informatie. Deze kosten zijn strikt noodzakelijk in het belang van de verwezenlijking van de doelstellingen van het kansspelbeleid. Deze worden geraamd op ongeveer 1,5% van het bruto spelresultaat.

Ook moet de vergunninghouder een vergoeding aan het ministerie van Veiligheid en Justitie afdragen voor de exploitatie van de kansspelvergunning. Dit betreft geen strikt noodzakelijke kostenpost ten behoeve van het kansspelbeleid, maar vormt een bijkomend financieel voordeel. De hoogte van deze bijdragen wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt, waarbij als uitgangspunt geldt dat die gezien wordt in het licht van de overige kosten en niet ten laste mag gaan van de beoogde kanalisatie van 75%.

Daarnaast wordt een apart verslavingsfonds⁵⁰ ingericht ter bestrijding van kansspelverslaving bij kansspelen op afstand. Dit fonds zal worden gebruikt om (anonieme) behandeling van

⁵⁰ Motie Van Gent c.s., Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 12.

verslaafden (onder meer via internet) te financieren en om onderzoek te doen naar preventie en behandeling van kansspelverslaving. De precieze scope en hoogte van het fonds en het daarvan afgeleide afdrachtperscentage worden nog nader uitgewerkt. In dit verband wordt ook gewezen op het feit dat de vergunninghouder kosten voor kansspelpreventie moet maken. Hij moet de nodige maatregelen moet treffen om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken (artikel 4a), zoals gegevens met betrekking tot het speelgedrag registreren en analyseren en zo nodig nader onderzoeken en in het speelgedrag interveniëren om verslaving te voorkomen (artikelen 30, 31l, 31n). De vergunninghouder moet voor de preventie van kansspelverslaving ook investeren in voorzieningen voor de identificatie van de speler.

In het wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling afdracht ten behoeve van sport, cultuur, maatschappelijk welzijn of volksgezondheid en andere goede doelen verplicht te stellen in de vorm van een minimaal afdrachtperscentage.

8. Grondrechten

Privacy

De persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen van kansspelverslaving nopen tot een actief preventiebeleid, waarbij persoonsgegevens worden verwerkt. Die verwerking wordt beheerst door de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De registratie en analyse van gegevens met betrekking tot het speelgedrag door de exploitant van speelhallen, speelcasino's en kansspelen op afstand kunnen op enig moment ook leiden tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, te weten gezondheidsgegevens in de zin van artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Hiervan is sprake als de speler als mogelijk kansspelverslaafde wordt aangemerkt en door de vergunninghouder wordt geadviseerd tot zelfuitsluiting door inschrijving in het centrale register (artikel 33h), dan wel ter kennis van de kansspelautoriteit wordt gebracht met het oog op inschrijving in dat register.

Ingevolge artikel 16 van de Wbp is het verwerken van bijzondere persoonsgegevens verboden. Op grond van artikel 23, eerste lid, aanhef en onder f, Wbp is dit verbod niet van toepassing indien een dergelijke verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. De regering is van mening dat bij het reguleren van kansspelen op afstand sprake is van een dergelijk zwaarwegend belang. De doelstellingen van het kansspelbeleid en met name het tegengaan van kansspelverslaving rechtvaardigen de verwerking van speelgegevens om risicovol speelgedrag vroegtijdig te onderkennen en preventief op te treden tegen kansspelverslaving. Dit wetsvoorstel voorziet in de ook door artikel 8, tweede lid, EVRM vereiste wettelijke grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, voor zover dit noodzakelijk is voor het tegengaan van kansspelverslaving. Op grond van het vijfde lid van artikel worden in de lagere regelgeving nadere regels gesteld met betrekking tot onder meer de verwerking van persoonsgegevens door de vergunninghouder, de waarborgen voor de rechtmatige verwerking daarvan en passende technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging tegen verlies of onrechtmatige verwerking. Daarbij zal onder meer worden bepaald dat de vergunninghouder dergelijke gegevens niet verstrekt aan anderen dan de kansspelautoriteit voor zover deze die gegevens behoeft voor haar taken. In geanonimiseerde vorm kunnen gegevens beschikbaar worden gesteld voor wetenschappelijk onderzoek naar kansspelverslaving. Bij de evaluatie (artikel VIII) zullen ook de registratie en analyse van de spelersgegevens en de bescherming van persoonsgegevens worden betrokken.

Vrijheid van meningsuiting

De bindende aanwijzing aan een aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst tot het blokkeren van internetverkeer dat gebruikt wordt voor het organiseren van, deelname aan of reclame voor illegale kansspelen (artikel 34n) kan leiden tot een beperking van het door artikel 10 EVRM gewaarborgde recht op vrijheid van meningsuiting, dat mede de vrijheid omvat om inlichtingen te ontvangen of te verstrekken. De uitoefening van dit recht kan op grond van het tweede lid van artikel 10 worden beperkt indien dit bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk (proportioneel en subsidiair) is in het belang van onder meer het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, of om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen.

Het voorgestelde artikel 34n voorziet in de vereiste wettelijk grondslag voor het blokkeren van internetverkeer. Daarnaast is het op grond van artikel 1, eerste lid, onder b, Wok verboden deelname aan illegale kansspelen te bevorderen of daartoe middelen te verschaffen bijvoorbeeld door het verlenen van internet-diensten. De mogelijkheid om dergelijke diensten te belemmeren is in bepaalde gevallen noodzakelijk om de doelstellingen van het kansspelbeleid – met name de bescherming van de rechten en de gezondheid van de speler en het voorkomen van criminaliteit en illegaliteit - te realiseren. Kansspelverslaving heeft voor de speler en diens omgeving vaak grote persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen. Hierop is in eerdere paragrafen al nader ingegaan. Het aanbieden van kansspelen zonder vergunning, dus zonder de waarborgen tegen kansspelverslaving en kansspelgerelateerde vormen van criminaliteit als oneerlijk spelverloop en andere vormen van fraude, is verboden (artikel 1, eerste lid onder a, Wok). Omdat het hier gaat om commerciële uitingen, kan naar de mening van de regering aan die zwaarwegende algemene belangen op voorhand meer gewicht worden toegekend dan aan het belang van de illegale kansspelaanbieder en de deelnemer aan die illegale kansspelen bij het verstrekken en ontvangen van dergelijke gegevens van commerciële aard (vgl. EHRM 10 januari 2013, req. 36769/08, Ashby Donald e.a. tegen Frankrijk). Daarbij komt dat de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid door het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn erkend als belangen die ook beperking van het vrije dienstenverkeer kunnen rechtvaardigen. In Europees verband worden op dit moment de mogelijkheden onderzocht van een Europese regeling voor het blokkeren van kansspelwebsites. Ook in het kader van de Raad van Europa worden dergelijke blokkades overwogen om manipulaties van sportwedstrijden en daarmee de uitkomsten van sportwedenschappen te bestrijden.

Huisrecht

Bij de voorgestelde regeling voor het binnentreden en doorzoeken van woningen (artikelen 34e tot en met 34h) zijn de rechtswaarborgen in de Grondwet, de Algemene wet op het binnentreden en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van toepassing. Op grond van artikel 12 Grondwet kan slechts tegen de wil van de bewoner in een woning worden binnengedreden in bij of krachtens de wet bepaalde gevallen en door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen, en wel na voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden, behoudens bij de wet gestelde uitzonderingen. De voorgestelde regeling voldoet hieraan. Op grond van artikel 8 van het EVRM heeft een ieder recht op bescherming van zijn woning, en is het

betreden en doorzoeken van die woning tegen de wil van de bewoner slechts toelaatbaar, wanneer dat bij wet is voorzien en zij in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economische welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en met het oog op dat belang proportioneel is. Bij het betreden en doorzoeken van woningen ingeval van (ernstige) overtreding van de kansspelwetgeving zijn met name van belang het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Ook kunnen in voorkomende gevallen de nationale veiligheid en de openbare veiligheid in geding zijn waar het gaat om bijvoorbeeld de financiering van terrorisme, witwassen en andere vormen van criminaliteit. De toepassing van de bevoegdheid tot binnentreding en doorzoeking wordt beheerst door de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat betekent onder meer dat zij in de praktijk alleen zal worden gebruikt indien er sprake van een gericht onderzoek.

9. Europeesrechtelijk kader

Op Europees niveau bestaat geen sectorspecifieke regelgeving op het gebied van kansspelen. Lidstaten kunnen in beginsel hun eigen beleid voeren en wetgeving opstellen. Dit betekent dat een door een andere lidstaat verleende kansspelvergunning niet door Nederland hoeft te worden erkend. Wel worden bepaalde aspecten of modaliteiten van kansspelaanbod (zijdelings) door een of meer bestaande richtlijnen⁵¹ bestreken, waaronder de e-commerce richtlijn.⁵²

Het aanbieden van en adverteren voor kansspelen moet worden aangemerkt als “dienst” in de zin van het VWEU. Dat betekent dat bij deze activiteiten de in het VWEU vastgelegde fundamentele vrijheden zoals de vrijheid van vestiging (artikel 49) en het vrije dienstenverkeer (artikel 56) in het geding zijn. Beperkingen op de vrijheid van vestiging en het vrije dienstenverkeer zijn op grond van het VWEU in beginsel verboden, tenzij sprake is van in het VWEU vastgelegde of uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU - hierna: het Hof - volgende uitzonderingen.

Hofjurisprudentie

Het Hof heeft sinds 1972 in een bestendige lijn van arresten geoordeeld dat lidstaten binnen zekere grenzen de bevoegdheid hebben hun eigen beschermingsniveau op het terrein van de kansspelen te bepalen. Zo kunnen lidstaten het aanbieden van kansspelen geheel verbieden maar kunnen zij deze activiteit ook door middel van een éénvergunningstelsel, een beperkt aantal vergunningen of een open vergunningstelsel reguleren. Voorwaarde voor het invoeren van een bepaald vergunningstelsel is dat de uit zo'n stelsel voortvloeiende beperkingen kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, geen discriminerende werking hebben, geschikt zijn de nagestreefde doelen te realiseren en niet disproportioneel zijn. Het Hof heeft verschillende dwingende redenen van algemeen belang geformuleerd die nationale beperkingen op het terrein van de kansspelen – in de vorm van een vergunningstelsel - kunnen rechtvaardigen. Het gaat hierbij om zaken als consumentenbescherming, fraudebestrijding, het voorkomen dat burgers door kansspelen tot geldverkwisting worden aangespoord, en het vermijden van ernstige maatschappelijke

⁵¹ Richtlijnen van toepassing op kansspelen op afstand: Richtlijn 2000/31/EG; Richtlijn 98/34/EG; Richtlijn 97/7/EG; Richtlijn 97/55/EG; Richtlijn 2005/29/EG; Richtlijn 95/46/EG; Richtlijn 2005/60/EG.

⁵² Richtlijn 2000/31/EG.

problemen in het algemeen.⁵³ Verder heeft het Hof gepreciseerd dat beperkingen die uit een bepaald vergunningstelsel voortvloeien slechts als geschikt en proportioneel kunnen worden aangemerkt, indien deze het aanbod van kansspelen op samenhangende en stelselmatige wijze beperken. Dit betekent dat het door een bepaalde lidstaat gevoerde beleid niet alleen naar de letter maar ook in de praktijk samenhangend en consistent dient te zijn. Vanaf het arrest in de zaak Gambelli is deze consistentie-eis in een aantal opvolgende arresten verder gepreciseerd.

Inbreukprocedure

Een aantal jaar geleden heeft de Commissie van de Europese Unie (hierna: de Commissie) bij een aantal lidstaten erop aangedrongen (onderdelen van) de nationale regelgeving op het gebied van kansspelen aan te passen. Vaak ging het om nationale regelingen, die het (grensoverschrijdend) aanbod van sportprijsvragen beperken tot één aanbieder, terwijl volgens de Commissie voor een dermate vérgaande beperking onvoldoende rechtvaardiging aanwezig was. Op 28 februari 2008 heeft de Commissie een “met redenen omkleed advies” aan Nederland uitgebracht. Het advies houdt een formeel verzoek aan de Nederlandse regering in de regelgeving aan te passen. Bij brief van 25 september 2008 heeft de Nederlandse regering uitvoerig op het advies gereageerd. Kern van de reactie is dat de uit de Wet op de kansspelen voortvloeiende beperkingen van het vrije dienstenverkeer met betrekking tot sportprijsvragen voldoende kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang en tevens geschikt zijn de gestelde doelen te realiseren. De betwiste bepalingen uit de Wok zijn volgens de Nederlandse regering dan ook niet strijdig met het EU-recht. Geruime tijd is hierop geen reactie gekomen van de Commissie. Eind 2012 heeft de Commissie de Nederlandse regering evenwel per brief om aanvullende informatie verzocht, met de mededeling dat zij voornemens is in de loop van 2013 een definitieve beslissing te nemen over het al dan niet voortzetten van de inbreukprocedure tegen Nederland. Begin februari 2013 is de gevraagde informatie schriftelijk aan de Commissie verstrekt.

Begin 2011 heeft de Commissie een Groenboek opgesteld over onlinespelen op de interne markt (COM(2011) 128 def d.d. 24 maart 2011). Het streven van de Commissie was via het groenboek feiten te verzamelen en opvattingen van alle belanghebbenden te inventariseren over het fenomeen online gokken. De Commissie hoopte zo een volledig beeld te krijgen van de bestaande situatie over online gokken om vervolgens te kunnen bepalen of de verschillende nationale regelgevingsmodellen voor gokken naast elkaar kunnen blijven bestaan, en of in dit verband concrete actie nodig is op EU-niveau.

Bij brief van 8 juni 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 24 557 en 22 112, nr. 126) heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer de kabinetsreactie op het Groenboek doen toekomen. In deze brief is o.a. meegedeeld:

- Dat de regering wil vasthouden aan de bevoegdheid van lidstaten om een eigen kansspelbeleid vast te stellen.
- Dat de regering voornemens is op korte termijn een vergunningstelsel voor kansspelen via internet in te voeren via een wijziging van de Wet op de kansspelen.
- Dat de vergunningen hiervoor via openbare en transparante procedures zullen worden verleend.
- Dat het delen van informatie en uitwisselen van *best practices* op het gebied van kansspelen een waardevolle bijdrage kan leveren aan een effectief nationaal kansspelbeleid.

⁵³ arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, punt 56.

In antwoord op aanvullende vragen van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie naar aanleiding van de kabinetsreactie op het Groenboek (Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 129) heeft de staatssecretaris nogmaals namens de regering bekrachtigd dat lidstaten zélf moeten kunnen bepalen of en hoe zij online kansspelen – op nationaal niveau – willen reguleren en welk beschermingsniveau zij daarbij passend achten. Hoewel de regering het, gelet op het grensoverschrijdend karakter van online kansspelen, graag over verschillende aspecten van het online kansspel aanbod met andere lidstaten in overleg wil treden, acht de regering het onwenselijk om tot EU-regelgeving op dit gebied te komen.

In aansluiting op het groenboek en de openbare raadpleging in het kader van het groenboek, heeft de Commissie op 23 oktober 2012 een mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van Regio's doen uitgaan, met als aanduiding "Een breed Europees kader voor online gokken".

In deze mededeling stelt de Commissie in de eerste plaats vast het, op basis van de verzamelde informatie, op dit moment niet opportuun om sectorspecifieke EU-wetgeving voor te stellen. De Commissie bevestigt dat de lidstaten in beginsel vrij zijn in het stellen van de beleidsdoelen inzake kansspelen en in het bepalen van het gewenste beschermingsniveau. De Commissie benadrukt echter dat de nationale regelgevingskaders wel in overeenstemming met het EU-recht moeten zijn en vindt dat lidstaten, gelet op het grensoverschrijdend karakter van dit soort diensten, tot administratieve samenwerking moeten komen en informatie over 'best practices' zouden moeten uitwisselen. Zij stelt vijf prioriteitsgebieden vast waarop de problematiek rondom online gokken verder moet worden aangepakt, te weten:

- Verenigbaarheid van de nationale regelgevingskaders met het EU-recht;
- Versterking van de administratieve samenwerking en een efficiënte handhaving;
- Bescherming van consumenten, burgers en minderjarigen en andere kwetsbare groepen;
- Voorkoming van fraude en witwassen van geld;
- Waarborging van de integriteit van sport en voorkoming van wedstrijdvervalsing.

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft de Tweede Kamer bij brief van 30 november 2012 (Kamerstukken II 2012/13, 22 112, nr. 1516), in de vorm van een zogenoemd "fiche", nader over de mededeling van de Commissie geïnformeerd.

Geconcludeerd kan worden dat het voorlopig nog steeds aan de individuele lidstaten is om te bepalen of zij online kansspelen willen verbieden of reguleren en, indien dat laatste het geval is, daarbij het gewenste beschermingsniveau vast te stellen. Wel zijn lidstaten gehouden zich bij de inrichting van een vergunningstelsel te houden aan de eisen die het EU-recht stelt. Doel van de voorgestelde regulering is om de omvangrijke vraag naar kansspelen op afstand die in Nederland bestaat te leiden naar een legaal en veilig aanbod en tegelijkertijd illegaal aanbod van vergelijkbare spelen te weren. Op die manier kunnen immers de nagestreefde beleidsdoelstellingen – tegengaan kansspelverslaving, bescherming van de consument en het tegengaan van fraude en witwassen – optimaal worden bereikt. Uit de jurisprudentie van het Hof blijkt dat dergelijke beleidsdoelen aangemerkt worden als dwingende redenen van algemeen belang. Ook uit de verdere opzet van het voorgestelde vergunningstelsel blijkt dat dit in ruime mate voldoet aan de voorwaarden die het Europese recht stelt.

Europeesrechtelijke aspecten van een gedifferentieerd tarief kansspelbelasting

De voorgestelde lagere kansspelbelasting voor kansspelen op afstand ten opzichte van de landbased kansspelen vormt staatssteun aan houders van een vergunning tot het organiseren

van kansspelen op afstand. Deze staatssteun vereist goedkeuring van de Europese Commissie. Denemarken heeft een dergelijke goedkeuring ontvangen. Goedkeuring van de Commissie zal naar verwachting maximaal tien jaar gelden. Tegen het einde van deze periode kan een verzoek tot verlenging worden ingediend. Indien de Commissie goedkeuring onthoudt, zal ook voor legale kansspelen op afstand het tarief van 29% gelden. Dit zal, als gezegd, grote negatieve gevolgen hebben voor de gewenste kanalisatiegraad. De budgettaire dekking voor de aanpassingen in de kansspelbelasting hoeft dan slechts € 3 miljoen per jaar in plaats van € 11 miljoen per jaar te bedragen. Het bedrag van de prijzenvrijstelling wordt dan niet beperkt tot prijzen tot € 250 maar tot prijzen tot € 450. Aangezien het Nederlandse gedifferentieerde tarief vormgegeven is conform het Deense systeem en vergelijkbare doelstellingen nastreeft met betrekking tot het kansspelbeleid, lijkt ook voor Nederland een goedkeuring van de Commissie mogelijk.

10. Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, administratieve lasten en nalevingskosten PM

11. Financiële gevolgen rijksoverheid

De voorgestelde wijzigen van de kansspelbelasting zijn voor de Belastingdienst uitvoerbaar en handhaafbaar. De aanpassing van de wet dient doorgevoerd te worden in het heffingssysteem van de Belastingdienst. Het raakt het invorderingsproces en de invorderingssystemen niet. Dit is inpasbaar binnen het budget voor aanpassingen van nieuwe wet- en regelgeving en leiden niet tot extra uitvoeringskosten. Door de wijzigingen zal wel de samenstelling van de groep belastingplichtigen voor de kansspelbelasting wijzigen maar niet de omvang. Deze blijft grosso modo gelijk. Per saldo zullen de uitvoeringskosten dan ook gelijk blijven.

PM.

12. Totstandkoming wetsvoorstel

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn de ervaringen betrokken van andere lidstaten die kansspelen op afstand hebben gereguleerd. Daarnaast zijn adviezen ingewonnen van onder meer Boston Consultancy Group, APE, TNS NIPO, Fox-IT, [...]

Het wetsvoorstel is op [...] mei 2013 ter consultatie voorgelegd aan onder meer de kansspelautoriteit, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Rechtspraak, het College bescherming persoonsgegevens, Geestelijke Gezondheidszorg Nederland, Tactus verslavingszorg, de VAN-speelautomatenbrancheorganisatie, de landelijke kansspelvergunninghouders, de Vereniging van Nederlandse Banken en de Vereniging ISPCconnect.

Tegelijkertijd is het wetsvoorstel voor consultatie op internet geplaatst (www.internetconsultatie.nl).

Op [...] is het wetsvoorstel overeenkomstig artikel 8 van richtlijn 98/34/EG aan de Europese Commissie genotificeerd.

Op de ontvangen reacties is op de geëigende onderdelen van deze toelichting ingegaan.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A (artikel 1, eerste, derde en vierde lid)

Eerste lid

De aanvulling van het eerste lid, onder b, strekt ertoe meer duidelijkheid te geven over de betekenis van het “bevorderen” van illegale kansspelen. Naar algemeen taalgebruik wordt hieronder verstaan het ontplooiën van activiteiten die het organiseren van illegale kansspelen helpen, ondersteunen, vergemakkelijken of beter laten verlopen, daartoe bijdragen of daartoe voorzieningen aanbieden of beschikbaar stellen. Duidelijk is dat in ieder geval wervings- en reclamediensten ten behoeve van (illegale) kansspelen onder dit begrip vallen. In de context van kansspelen op afstand kan hierbij worden gedacht aan zogeheten affiliate programma’s waarmee inkomsten worden gegenereerd door op de eigen website een link naar een bepaalde aanbieder van kansspelen op afstand toe te voegen (waarbij als tegenprestatie veelal een bedrag wordt betaald voor spelers die zich via die link bij die kansspelaanbieder inschrijven).

In de praktijk bestaat onzekerheid over de vraag of ook het aanbieden van financiële- en telecommunicatiediensten, die per definitie van essentieel belang zijn voor het kunnen organiseren van illegale kansspelen op afstand, het bevorderen van dergelijke kansspelen inhoudt. Voor de effectieve bestrijding van illegaal kansspelaanbod in Nederland is het noodzakelijk dat er geen misverstand over kan bestaan dat ook deze vormen van dienstverlening op grond van artikel 1, eerste lid, onder b, verboden moeten zijn. De aanvulling van onderdeel b strekt daartoe. Hierdoor kan worden opgetreden tegen bedoelde dienstverleners die middelen verschaffen zonder welke illegale kansspelen niet kunnen worden georganiseerd. Aangezien van financiële- en telecomdienstverleners niet kan worden gevergd dat zij alle financiële transacties en content zelf monitoren, voorziet het voorgestelde artikel 34n in een bijzondere regeling die ertoe strekt dat de kansspelautoriteit na constatering dat dergelijke dienstverleners een onmisbare schakel in illegaal kansspelaanbod vormen, deze dienstverleners een bindende aanwijzing kan geven die dienstverlening te beëindigen.

Derde lid

Het voorgestelde derde lid voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen met betrekking tot hetgeen wordt verstaan onder een kansspel. Voortdurend worden nieuwe spelen ontwikkeld waarbij de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen op de uitkomst daarvan. In de praktijk komt van tijd tot tijd de vraag aan de orde of een bepaald spel een gelegenheid in de zin van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok is. Dit geldt niet uitsluitend voor nieuwe kansspelen. Zo wordt met enige regelmaat in rechte betwist of een spel als poker een kansspel is, en of het wel of niet onder het bereik van de Wok valt. In de ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de verschillende spelen, waarmee onduidelijkheden zo veel mogelijk kunnen worden vermeden. Voorwaarde is uiteraard dat deze regels en de daarbij eventueel als kansspel aan te merken spelen blijven binnen de grenzen die artikel 1, eerste lid, onder a, Wok stelt.

Het eerste lid, onderdeel a, Wok behoeft geen nadere verduidelijking op de vraag wanneer in Nederland op afstand (“online”) gelegenheid wordt gegeven tot deelneming aan kansspelen. Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad (bijvoorbeeld HR 13 juni 2008, LJN BC8970) volgt al dat van het “gelegenheid geven” tot deelneming aan kansspelen op afstand in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, sprake is wanneer via internet door middel van een mede op Nederland gerichte website de toegang tot kansspelen wordt geboden aan potentiële deelnemers in Nederland en dezen via hun computer (of apparatuur als laptop, tablet of

smartphone) rechtstreeks aan het spel kunnen deelnemen, dat wil zeggen zonder dat andere handelingen zijn vereist dan die op de computer kunnen worden verricht. Voldoende is dat de website waarop de gelegenheid tot deelneming wordt geboden niet onmogelijk is gemaakt met software die de aanbieder van kansspelen op afstand in staat stelt deelneming aan die kansspelen vanuit bepaalde landen onmogelijk te maken (de zogeheten geolocatie-technieken) en de website blijkens de inrichting mede is gericht op potentiële deelnemers in Nederland. Dit laatste is reeds het geval indien bijvoorbeeld Nederland is vermeld in een op die website voorkomende lijst van landen van waaruit aan de aangeboden kansspelen kan worden deelgenomen. Niet van belang is vanuit welk land de kansspelen worden georganiseerd, waar de kansspelovereenkomst tot stand komt en welk recht op die overeenkomst van toepassing is. Van “gelegenheid geven” in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, is bijvoorbeeld sprake indien Nederland voorkomt in de landenlijst op de betrokken website, een Nederlandse ingezetene die website kan bezoeken voor het deelnemen aan kansspelen op afstand vanaf zijn computer in Nederland en dus in Nederland kan meespelen, waarbij de deelnemer het deelnameformulier ontvangt op zijn eigen computer(scherf) in Nederland, dit vanuit zijn computer in Nederland verzendt naar (de server van) de aanbieder, met zijn Nederlandse creditcard in euro's kan betalen en ten slotte gewonnen bedragen op zijn Nederlandse bankrekening kan ontvangen.

Vierde lid

Artikel 1, eerste lid, onder c, van de Wok bevat een verbod op deelname aan kansspelen die zonder vergunning worden georganiseerd. Het voorgestelde vierde lid bevat een uitzondering hierop voor zover het gaat om deelname aan kansspelen op afstand door de toezichthouders van de kansspelautoriteit. Deelname door die toezichthouders aan illegale kansspelen op afstand overeenkomstig het voorgestelde artikel 34c is noodzakelijk om de noodzakelijke gegevens te kunnen achterhalen met betrekking tot onder meer de identiteit van degenen die de desbetreffende kansspelen aanbieden en het betalingsverkeer tussen de spelers en die organisatoren. Dergelijke gegevens zijn noodzakelijk voor de handhaving van het verbod op illegaal kansspelaanbod, bijvoorbeeld met een bindende aanwijzing, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete aan de aanbieder, of andere maatregelen om dat illegale aanbod te beëindigen. Bij dit laatste wordt met name gedacht aan het blokkeren van het essentiële betalings- en internetverkeer tussen speler en organisator van die, waarmee een financiële instelling een onmisbare schakel in het illegale kansspelaanbod vormt. Korthedshalve wordt in dit verband gewezen naar de toelichting op het voorgestelde artikel 34n.

Onderdeel B (artikel 1a)

Een substantieel onderdeel van het nu nog illegale aanbod van kansspelen op afstand betreft poker. Poker is een spel dat onder de Wok valt. Het behoort tot de zogeheten casinospelen die in Nederland tot op heden alleen door Holland Casino mogen worden aangeboden. Zowel het ministerie van Veiligheid en Justitie als de Belastingdienst hebben poker altijd aangemerkt als kansspel. Ook in de andere Europese landen geldt poker als kansspel. Zoals de Commissie Kansspelen via internet heeft geconstateerd (bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 24 557, nr. 123), vindt van tijd tot tijd en niet alleen in Nederland echter een discussie plaats over de vraag of poker een kansspel of een behendigheids spel is. In dit verband wordt onder meer gewezen op het arrest van de Hoge Raad van 3 maart 1998 (LJN ZD0952). In de recentere uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 2 juli 2010 (LJN BN0013) is poker als behendigheids spel aanmerkt, terwijl de rechtbank Haarlem op 24 november 2011 (LJN BU6574) en het Gerechtshof Leeuwarden op 18 oktober 2012 (LJN BY1198) poker in de

variant Texas Hold'em als kansspel hebben aangemerkt. De regering meent, mede gezien het risico van kansspelverslaving dat het pokerspel met zich mee kan brengen, dat er geen twijfel over mag bestaan dat poker onder het bereik van de Wok valt. De aanvulling van artikel 1a strekt hiertoe. Overigens kunnen op grond van het voorgestelde derde lid van artikel 1 in de toekomst ook bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld met betrekking tot hetgeen wordt verstaan onder een kansspel.

Onderdelen C, D en E (artikelen 5, 6 en 6a)

In het regeerakkoord (Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 64) is onder meer opgenomen dat de vergunningen voor loterijen per 2015 door middel van een transparante procedure worden gegund, waarbij de nieuwe vergunninghouders een marktconforme licentie-fee betalen met een totale opbrengst van € 10 miljoen. Met de loterijen wordt in dit verband met name gedoeld op de zogeheten goede doelenloterijen (artikel 3 Wok), de staatsloterij (artikel 9 Wok), de instantloterij (artikel 14b Wok) en de lotto (artikel 27b Wok). Daarbij wordt de reikwijdte niet beperkt tot de loterijen, maar ook voor die kansspelloorten waarbij het aantal vergunningen op voorhand is beperkt, dus ook voor het organiseren van sportprijsvragen (artikel 16 Wok), de totalisator (artikel 24 Wok) en casinospelen (artikel 27h Wok).

In verband hiermee behoeft de regeling in artikel 6, tweede lid, van de Wok aanpassing. Dit lid bevat een delegatiebepaling op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het voor de behandeling van de vergunningaanvraag verschuldigde bedrag en een jaarlijks door de vergunninghouder verschuldigde bedrag. Het vormt de grondslag voor het in rekening brengen van de administratieve kosten van de beoordeling van een vergunningaanvraag en bepaalde kosten van het toezicht op naleving van de vergunningvoorschriften (Kamerstukken II 1993/94, 23 605, nr. 3, pp. 4-6 en de toelichting op artikel 3a van het Kansspelenbesluit in Stb. 1995, 523, pp. 5-6), maar niet voor het in rekening brengen van de in het regeerakkoord bedoelde licentie-fee voor het gebruik van de vergunning. Die houdt geen verband met de door de overheid gemaakte kosten. Daarnaast is de reikwijdte thans beperkt tot vergunningen op grond van de artikelen 3 (de goede doelen-loterijen) en 4 (de premieleningen). De licentie-fee voor het gebruik van de loterij-vergunning als bedoeld in het regeerakkoord, ziet echter ook op de houders van een vergunning voor het organiseren van de staatsloterij (artikel 9 Wok), de instantloterij (artikel 14b Wok) en de lotto (artikel 27b Wok). Als gezegd, acht de regering het wenselijk dat ook een fee voor het gebruik van de vergunning tot het organiseren van sportprijsvragen (artikel 16 Wok), de totalisator (artikel 24 Wok) en casinospelen (artikel 27h Wok) wordt betaald. Daarom wordt voorgesteld de reikwijdte uit te breiden en een uitdrukkelijke grondslag op te nemen voor de licentie-fee.

Het huidige tweede lid van artikel 6 wordt vervangen door een basis voor een regeling voor de vergoeding van de kosten van behandeling van aanvragen om een loterij-vergunning. Het bedrag dat verschuldigd is voor de behandeling van een aanvraag omtrent een vergunning als bedoeld in de artikelen 3 (goede doelenloterijen), 4 (premieleningen), 9 (staatsloterij), 14b (instantloterij), 16 (sportprijsvragen), 24 (totalisator), 27b (lottospel) en 27h (casinospelen) wordt bij ministeriële regeling vastgesteld. Dat bedrag wordt gebaseerd op de kostprijs van de behandeling van dergelijke aanvragen. Omdat de kosten van toezicht door de kansspelautoriteit op de naleving van de kansspelregelgeving moeten worden verdisconteerd in het tarief van de kansspelheffing (artikelen 33e en 33f jo artikel 33b), keert die vergoeding

niet terug in de artikelen 6 en 6a. Wel zal dit leiden tot een geringe bijstelling van het tarief van de kansspelheffing voor de betreffende loterijen.

Het nieuwe artikel 6 voorziet niet in de mogelijkheid van invordering bij dwangbevel. Indien de voor de behandeling verschuldigde vergoeding niet wordt voldaan, wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld het bedrag alsnog te voldoen (artikel 4:5, eerste lid, Awb). De aanvraag kan, indien de daarvoor door de kansspelautoriteit gestelde termijn ongebruikt is verstreken, buiten behandeling worden gesteld. Dit moet in beginsel binnen vier weken plaatsvinden. Met de voorgestelde afwijking van artikel 4:5, vierde lid, van de Awb wordt beoogd te voorkomen dat de aanvraag niet buiten behandeling kan worden gesteld, indien die beschikking onverhoopt niet binnen die vier weken kan worden gegeven.

De delegatiebasis in het huidige eerste lid van artikel 6 is verwerkt in artikel 5. Daarbij is met het oog op de komende herziening van het loterijenstelsel van de gelegenheid gebruik gemaakt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot de verlening en intrekking van artikel 3 loterijen.

Het voorgestelde artikel 6a vormt de basis voor de licentie-fee voor het gebruik van de loterijvergunningen. De betreffende vergunninghouders zijn periodiek een bedrag verschuldigd voor het gebruik van de vergunningen. De grondslag en het tarief worden eveneens vastgesteld bij ministeriële regeling. Daarbij kunnen ook regels worden gesteld met betrekking tot de periodes waarin het bedrag verschuldigd is. Dit bedrag kan bij dwangbevel worden ingevorderd.

De regeling in de voorgestelde artikelen 6 en 6a sluit aan bij de regeling voor de heffing van een bedrag voor de behandelkosten van de aanvraag en een licentie-fee voor kansspelen op afstand (artikelen 31e en 31f).

Onderdelen F, G, K en L (artikelen 27j, 27ja, 30u en 30v)

De aanpassingen van de artikelen 27j en 30u en de nieuwe artikelen 27ja en 30v houden verband met de introductie van het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h), waarop hiervoor in het algemene deel van deze toelichting nader is ingegaan. Deze artikelen voorzien in een uitbreiding van de personen aan wie geen toegang tot fysieke ruimtes waar kansspelen met een hoog speltempo worden georganiseerd (speelhallen en speelcasino's) mag worden verleend (artikelen 27j en 30u) en in verplichtingen van de desbetreffende vergunninghouders om spelersgegevens te registreren en te analyseren, het speelgedrag bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving nader te onderzoeken en bij een redelijk vermoeden dat de speler door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan anderen in dat speelgedrag te interveniëren (artikelen 27ja en 30v). Die interventie kan leiden tot een – al dan niet overeengekomen - entreeverbod voor de fysieke speelcasino's of speelhallen van de vergunninghouder, en tot een tijdelijke uitsluiting door de speler zelf of door de kansspelautoriteit van deelname aan kansspelen in alle speelhallen en speelcasino's in Nederland en alle in Nederland aangeboden kansspelen op afstand. De artikelen 27j, 27ja, 30u en 30v hebben betrekking op de speelcasino's en speelhallen in Nederland; voor kansspelen die op afstand in Nederland worden aangeboden, wordt verwezen naar de artikelen 31l en 31n.

Artikelen 27j en 30u

Voorgesteld wordt het huidige verbod om minderjarigen toe te laten tot speelcasino's en speelhallen en de daar georganiseerde kansspelen (artikelen 27j, eerste lid, en 30u, eerste lid), aan te vullen. Die aanvulling betreft personen die in het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h) zijn ingeschreven en personen ten aanzien van wie de vergunninghouder redelijkerwijs moet vermoeden dat deze door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of anderen schade kunnen berokkenen. De vergunninghouder moet bij elk bezoek van een speler aan een speelcasino of een speelautomatenhal de identiteit van die bezoeker vaststellen en het centraal register raadplegen om vast te stellen of die bezoeker daarin is ingeschreven. In de lagere regelgeving wordt nader uitgewerkt hoe de identiteit van bezoekers wordt vastgesteld (artikelen 27j, derde lid, en 30u, derde lid). In de fysieke speelcasino's en speelhallen zal dit geschieden aan de hand van een identiteitsbewijs, waarmee de identiteit tevens wordt geverifieerd.

De personen ten aanzien van wie de vergunninghouder redelijkerwijs moet vermoeden dat deze door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of anderen schade kunnen berokkenen, betreft in ieder geval diegenen die zijn ingeschreven in het centraal register uitsluiting kansspelen (onderdeel b). In dat geval krijgt de betrokken vergunninghouder bij de identiteitscontrole bij bevraging op basis van hit/no hit van het register een melding van een hit en mag hij de betrokkene niet toelaten. De betrokkene zal in dat geval ook geen toegang kunnen verkrijgen tot andere (fysieke) speelcasino's en speelhallen en evenmin tot deelname aan de gereguleerde kansspelen op afstand.

Het kan ook gaan om personen die nog niet in het centraal register zijn ingeschreven, maar ten aanzien van wie de vergunninghouder op basis van de hem bekende gegevens wel redelijkerwijs moet vermoeden dat zij door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of anderen schade kunnen berokkenen (onderdeel c). Het gaat hierbij om spelers die risicovol speelgedrag vertonen dat door de vergunninghouder nader is onderzocht, en die zich ook na interventie door de vergunninghouder niet tijdelijk willen uitsluiten van deelname aan kansspelen. Omdat zij nog niet zijn ingeschreven in het centraal register, wordt hen alleen de verdere toegang tot de speelcasino's en speelhallen van de desbetreffende vergunninghouder geweigerd.

Deze aanvulling van het huidige verbod om personen toe te laten tot de krachtens een vergunning georganiseerde kansspelen vormt een aanvullend vereiste waaraan de vergunninghouder zich heeft te houden naast bijvoorbeeld het bestaande verbod op toegangverlening aan minderjarigen. Zoals in het algemene deel van deze toelichting is aangegeven, is deze aanvulling gebaseerd op het model van entreeverboden dat Holland Casino in de loop der tijd heeft ontwikkeld ter uitvoering van zijn wettelijke taak op grond van de artikelen 27i, eerste en tweede lid onder d, van de Wok, 3, 12 en 15 van de Beschikking casinospelen om kansspelverslaving zo veel mogelijk te bestrijden. Indien de betrokkene zich niet met het entreeverbod kan verenigen, kan hij zich wenden tot de betrokken vergunninghouder en zo nodig tot de civiele rechter (zie onder meer Rb Haarlem 26 maart 2012, LJN BW0008, Rb Utrecht 17 augustus 2011, LJN BR6197, Rb Arnhem 22 september 2009, LJN BK1258, Rb Arnhem 8 mei 2009, LJN BI4323, Hof 's-Hertogenbosch 13 februari 2007, LJN AZ8339 en Rb Haarlem 31 mei 2006, LJN AX8660).

Artikelen 27ja en 30v

De voorgestelde artikelen 27ja en 30v voorzien in verplichtingen van de desbetreffende vergunninghouders om spelersgegevens te registreren en te analyseren, het speelgedrag bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving nader te onderzoeken en bij een redelijk vermoeden dat de speler door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan anderen in dat speelgedrag te interveniëren.

Eerste lid

Op grond van het eerste lid moet de vergunninghouder de voor de detectie van mogelijk risicovol speelgedrag relevante gegevens registreren en op basis van risico's voor kansspelverslaving analyseren om risico- of (ontluikend) probleemgedrag vroegtijdig te onderkennen. Op grond van het vijfde lid wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt welke gegevens in ieder geval moeten worden geregistreerd en geanalyseerd, en worden de hierbij te hanteren risico-indicatoren nader uitgewerkt. Het gaat hierbij onder andere om factoren als de frequentie van het bezoek aan speelhallen en speelcasino's, om ongewenst gedrag van de speler jegens medespelers of jegens medewerkers van de vergunninghouder, en om externe signalen van bijvoorbeeld gezinsleden van de speler. Indien uit de analyse blijkt dat mogelijk sprake is van risico- of probleemgedrag, moet de vergunninghouder in het speelgedrag van de betreffende speler interveniëren.

De persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen van kansspelverslaving nopen tot een actief preventiebeleid, waarbij persoonsgegevens worden verwerkt. Die verwerking wordt beheerst door de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De registratie en analyse van gegevens met betrekking tot het speelgedrag door de exploitant van speelhallen, speelcasino's en kansspelen op afstand kunnen op enig moment ook leiden tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, te weten gezondheidsgegevens in de zin van artikel 16 van de Wbp. Hiervan is sprake als de speler als mogelijk kansspelverslaafde wordt aangemerkt en door de vergunninghouder wordt geadviseerd tot zelfuitsluiting door inschrijving in het centrale register (artikel 33h), dan wel ter kennis van de kansspelautoriteit wordt gebracht met het oog op inschrijving in dat register. Ingevolge artikel 16 van de Wbp is het verwerken van bijzondere persoonsgegevens verboden. Op grond van artikel 23, eerste lid, aanhef en onder f, Wbp is dit verbod niet van toepassing indien een dergelijke verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Hier is sprake van een dergelijk zwaarwegend belang.

De doelstellingen van het kansspelbeleid en met name het tegengaan van kansspelverslaving rechtvaardigen de verwerking van speelgegevens om risicovol speelgedrag vroegtijdig te onderkennen en preventief op te treden tegen kansspelverslaving. Dit wetsvoorstel voorziet in de ook door artikel 8, tweede lid, EVRM vereiste wettelijke grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, voor zover dit noodzakelijk is voor het tegengaan van kansspelverslaving. Op grond van het vijfde lid worden in de lagere regelgeving nadere regels gesteld met betrekking tot onder meer de verwerking van persoonsgegevens door de vergunninghouder, de waarborgen voor de rechtmatige verwerking daarvan en passende technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging tegen verlies of onrechtmatige verwerking. Daarbij zal onder meer worden bepaald dat de vergunninghouder dergelijke gegevens niet verstrekt aan anderen dan de kansspelautoriteit voor zover deze die gegevens behoeft voor haar taken. In geanonimiseerde vorm kunnen gegevens beschikbaar worden gesteld voor wetenschappelijk onderzoek naar kansspelverslaving. Bij de evaluatie (artikel

VIII) zullen ook de registratie en analyse van de spelersgegevens en de bescherming van persoonsgegevens worden betrokken.

Tweede lid

Indien analyse van de geregistreerde gegevens leidt tot een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelslaving, moet de vergunninghouder het gedrag van de speler nader onderzoeken. Een bepaalde risico-indicator kan immers duiden op een (ontluikend) risicovol speelgedrag, maar zou ook een andere, meer onschuldige verklaring kunnen hebben. Dit onderzoek bestaat in ieder geval uit een persoonlijk onderhoud met de speler. De vergunninghouder zal zich daarbij moeten vergewissen van de juistheid van de door hem geconstateerde speelgedrag en onderzoeken of de speler door onmatige deelname of kansspelslaving zichzelf of anderen schade kan berokkenen. Ondermeer moet worden onderzocht in hoeverre sprake is van afhankelijkheid van kansspelen, welke invloed de deelname aan de kansspelen heeft op het gedrag en de omgeving van de speler en of de speler zich de geconstateerde deelname aan de kansspelen financieel wel kan veroorloven. Dit onderzoek moet worden uitgevoerd door medewerkers van de vergunninghouder die kennis hebben van verslavingsproblematiek en (ontluikend) probleemgedrag kunnen onderkennen. Aan de deskundigheid van het personeel worden op grond van het voorgestelde artikel 31k eisen gesteld.

De vergunninghouder stelt een verslag van dit onderhoud op. Dit verslag is onder meer van belang met het oog op verdere monitoring van de speler en eventuele tijdelijke uitsluiting door de kansspelautoriteit van verdere deelname aan kansspelen (zie artikel 33da). Het verslag is ook van belang voor het toezicht op naleving van de verplichting tot interventie door de kansspelautoriteit.

Derde lid

Indien de vergunninghouder op grond van de analyse van het speelgedrag en het persoonlijk onderhoud met de speler redelijkerwijs moet vermoeden dat deze speler door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelslaving zichzelf of anderen schade kan berokkenen, informeert hij de speler over diens speelgedrag in relatie tot verantwoord speelgedrag. In wezen houdt hij die speler hiermee een spiegel voor waardoor deze zich bewust moet worden van zijn speelgedrag en de gevolgen daarvan.

Tevens informeert de vergunninghouder de speler over de mogelijkheden van vrijwillige uitsluiting, en adviseert hij de speler zich tijdelijk uit te sluiten van deelname aan kansspelen die in de Nederlandse speelhallen en speelcasino's worden georganiseerd en van deelname aan kansspelen die in Nederland op afstand worden aangeboden. In dit advies informeert de vergunninghouder de speler over de gevolgen van vrijwillige uitsluiting. Een dergelijke zelfuitsluiting betekent dat de betrokkene tijdelijk wordt ingeschreven in het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h), waardoor hij gedurende zes maanden niet zal worden toegelaten tot speelhallen en speelcasino's in Nederland en tot in Nederland aangeboden kansspelen op afstand. Op die beslissing kan de betrokkene gedurende die periode van zes maanden niet terugkomen.

De vergunninghouder moet de betrokken speler die niet eigener beweging daartoe besluit, tijdelijk uitsluiten van verdere deelname aan de door hem georganiseerde kansspelen. Naar verwachting zal een grote meerderheid van de betrokken spelers het advies tot zelfuitsluiting volgen. In dat geval moet de vergunninghouder de speler desgevraagd behulpzaam zijn bij die zelfuitsluiting door de daartoe benodigde feitelijke handelingen voor

hem te verrichten. De speler kan deze handelingen uiteraard ook zelf verrichten. De vergunninghouder kan de betrokkene hiertoe niet verplichten. De kansspelautoriteit kan de betrokkene die het advies van de vergunninghouder niet volgt, wel inschrijven in het register (artikel 33da).

Vierde lid

Het vierde lid heeft betrekking op de speler die naar het deskundige oordeel van de vergunninghouder door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of anderen weliswaar schade kan berokkenen, maar die zich niet vrijwillig gedurende enige tijd wil uitsluiten van deelname aan kansspelen in speelcasino's, in speelhallen en op afstand. De vergunninghouder moet de betrokken speler die niet eigener beweging daartoe besluit, maar volgens het oordeel van de vergunninghouder niet meer verantwoord kan deelnemen aan kansspelen, tijdelijk uitsluiten van verdere deelname aan de door hem georganiseerde kansspelen. Tevens stelt de vergunninghouder de kansspelautoriteit in kennis over het risicovolle gedrag van de speler, en draagt de speler aan voor een tijdelijke uitsluiting.

De kansspelautoriteit kan de betrokken speler alsnog tijdelijk uitsluiten van deelname aan die kansspelen (artikel 33da). De vergunninghouder moet de kansspelautoriteit bij die kennisgeving de nodige gegevens verstrekken die de kansspelautoriteit nodig heeft voor de beoordeling of de betrokken speler inderdaad door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of anderen schade kan berokkenen. Deze gegevens dienen tevens voor de eventuele voorbereiding van een besluit tot tijdelijke uitsluiting. Die gegevens worden op grond van het vijfde lid in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Het gaat hierbij in ieder geval om de gegevens en analyse omtrent het speelgedrag van de betrokken speler (eerste lid), de uitkomst van het onderzoek naar het gedrag van de speler (tweede lid) en de reactie van de speler op het advies tot zelfuitsluiting (derde lid). De kansspelautoriteit moet op de juistheid en volledigheid van deze gegevens kunnen afgaan. Indien de door de vergunninghouder verstrekte gegevens in een voorkomend geval echter ontoereikend zijn, kan de kansspelautoriteit aanvullende gegevens van de vergunninghouder vragen. Ook kan zij zelf gegevens vergaren indien dit nodig is.

In het maatschappelijk belang van de preventie van kansspelverslaving kan de vergunninghouder gebruik maken van het burgerservicenummer van de betrokken speler. Met dit gebruik en met de kwaliteitscontroles die binnen de BSN-infrastructuur gebruikt kunnen worden, wordt de kwaliteit van de gegevens in het register bevorderd en daarmee het risico op identiteitsverwisseling gereduceerd, en worden ook de administratieve en uitvoeringslasten bij de vergunninghouder en de kansspelautoriteit gedrukt. In de toelichting op artikel 33h, vijfde lid, wordt hierop nader ingegaan. De vergunninghouder moet zich houden aan de privacywaarborgen en onder meer waarborgen dat het burgerservicenummer niet voor ander doeleinden wordt gebruikt. Op grond van het vijfde lid worden hierover nadere regels gesteld.

Vijfde lid

Op grond van het vijfde lid kunnen in de lagere regelgeving nadere regels worden gesteld met betrekking tot de registratie en analyse van spelersgegevens en de gevolgen die de vergunninghouder daaraan moet verbinden.

Onderdelen H en I (artikelen 30i en 30o)

De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 30i en 30o strekken ertoe dat de door de

vergunninghouder verschuldigde kosten bij dwangbevel kunnen worden ingevorderd. Tevens zijn de delegatiebepalingen zodanig aangepast dat op grond daarvan het Centraal Justitieel incassobureau de kansspelautoriteit daarbij kan ondersteunen (zie artikel 2 van het Besluit instelling Centraal Justitieel incassobureau).

Onderdeel M (Titel Vb. Kansspelen op afstand)

In de nieuwe titel Vb is de regeling van de kansspelen op afstand opgenomen. In deze titel wordt de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand geregeld, waarbij in het belang van de doelstellingen van het kansspelbeleid voorwaarden worden gesteld aan de vergunninghouder en diens onderneming, en aan de daadwerkelijke organisatie van de vergunde kansspelen op afstand. Zoals reeds is toegelicht in het algemene deel van deze toelichting, worden in de lagere regelgeving nadere regels worden gesteld in het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen op afstand.

Artikel 31 (algemeen)

Eerste lid

Het eerste lid definieert wat wordt verstaan onder een kansspel op afstand. Het gaat hierbij om een gelegenheid om mee te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen (artikel 1, onder a, Wok) en die op afstand met elektronische communicatiemiddelen wordt gegeven. De definitie van kansspelen op afstand is in aansluiting op wetgeving van diverse andere lidstaten en van het Groenboek van de Europese Commissie techniek-flexibel geformuleerd. Technische ontwikkelingen op het gebied van telecommunicatie gaan immers snel en daarop moet adequaat kunnen worden ingespeeld. Onder kansspelen op afstand vallen – naast de kansspelen die via internet op bijvoorbeeld een computer, tablet of smartphone worden aangeboden – dus ook kansspelen die met andere, al dan niet toekomstige elektronische communicatiemiddelen op afstand worden aangeboden. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan kansspelen die via televisie worden georganiseerd en kansspelen waaraan spelers via hun telefoon kunnen deelnemen.

Het organiseren van en deelname aan deze kansspelen geschiedt op afstand, hetgeen betekent dat de deelnemer geen fysiek contact heeft met (het personeel van) de organisator van de kansspelen of een derde die ten behoeve van de deelname aan de kansspelen een ruimte en middelen ter beschikking stelt. Kansspelen op afstand onderscheiden zich van andere kansspelen door het ontbreken van fysiek contact tussen de kansspelaanbieder en speler.

Om onduidelijkheid te voorkomen over de vraag of in fysieke ruimtes aangeboden kansspelen als kansspelen op afstand kunnen worden aangemerkt, is het ontbreken van fysiek contact tussen de speler enerzijds en anderzijds de organisator van die kansspelen of degene voor deelname een fysieke en middelen ter beschikking stelt, uitdrukkelijk in de definitie opgenomen. Duidelijkheid over het onderscheid tussen kansspelen op afstand en andere kansspelen is van belang met het oog het toepasselijke kansspelbelastingtarief, de reikwijdte van het spelaanbod dat op grond van de vergunning mag worden aangeboden en de voorwaarden die aan de vergunninghouder worden gesteld.

Geen kansspelen op afstand in de zin van artikel 31 zijn kansspelen die weliswaar met elektronische communicatiemiddelen op afstand worden georganiseerd, maar die bijvoorbeeld

in fysieke horeca-inrichtingen, wedkantoren, speelhallen of speelcasino's aan de speler worden aangeboden. Kansspelen die met apparaten worden gespeeld in bijvoorbeeld een door de vergunninghouder ter beschikking gesteld gebouw, bijvoorbeeld in een speelhal of speelcasino, of op een boot, worden, ook indien die apparaten in wezen op het internet of een intranet aangesloten terminals zijn, niet aangemerkt als kansspelen op afstand, aangezien de speler fysiek contact heeft met (het personeel van) de betreffende exploitant. Hetzelfde geldt indien de ruimte ter beschikking is gesteld door een derde, bijvoorbeeld een dochteronderneming van de vergunninghouder. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat de exploitant van een speelhal of een speelcasino, die tevens houder is van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand of die een overeenkomst met zo'n vergunninghouder heeft gesloten, in die fysieke speelruimte kansspelen gaat aanbieden die op afstand en met elektronische communicatiemiddelen zijn georganiseerd om zo in aanmerking te komen voor het lage belastingtarief.

Voor een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand gelden, mede gezien het ontbreken van fysiek contact tijdens het spelen, andere voorwaarden dan voor een vergunning tot het exploiteren of aanwezig hebben van kansspelautomaten.

De zogeheten internetzuilen, die ingevolge vaste rechtspraak van de Hoge Raad (bijvoorbeeld HR 29 maart 2011, LJN BP3968) moeten worden aangemerkt als kansspelautomaten in de zin van artikel 30 van de Wok, zullen dus ook na regulering van kansspelen op afstand als zodanig worden aangemerkt en zullen onder de speelautomatenregeling blijven vallen.

Tweede lid

In aansluiting op de systematiek van de huidige Wok bepaalt het tweede lid dat kansspelen op afstand uitsluitend mogen worden georganiseerd met een vergunning die met inachtneming van de nieuw voorgestelde titel Vb is verleend. Hierop is een uitzondering noodzakelijk. De definitie van kansspelen op afstand brengt mee dat ook bijvoorbeeld de verkoop van deelnamebewijzen van fysieke kansspelen onder de definitie van kansspelen op afstand valt. In dit verband valt te denken aan de verkoop via internet van loten van een goede doelenloterij of de staatsloterij. In de afgelopen jaren is voor het gebruik van internet als verkoopkanaal voor enkele fysieke kansspelen onder bepaalde voorwaarden al toestemming verleend.

Overeenkomstig het advies van de Adviescommissie kansspelen via internet (bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 24 557, nr. 123) wordt het gebruik van elektronische middelen voor de bestaande (fysieke) kansspelen voortaan op grond van het derde lid geregeld bij algemeen verbindend voorschrift. De voorgestelde uitzondering geldt voor het gebruik van internet voor de verkoop van deelnamebewijzen aan loterijen die met een vergunning op grond van een andere titel dan de nieuwe titel Vb worden georganiseerd. Deze kansspelen mogen al in de fysieke wereld krachtens een vergunning worden georganiseerd en telecommunicatie wordt daarbij gebruikt als verkoopkanaal van de deelnamebewijzen. In de lagere regelgeving zal worden bepaald dat deelnamebewijzen aan bepaalde loterijen die krachtens een vergunning op grond van de wet worden georganiseerd, als tevoren met elektronische middelen op afstand kunnen blijven worden verkocht. Het gaat hierbij met name om de goede doelenloterijen (artikel 3 van de wet), de staatsloterij (artikel 8 van de wet), de lotto (artikel 27a van de wet) en het zogeheten cijferspel dat de houder van een vergunning tot het organiseren van sportprijsvragen mag organiseren (artikel 15, vierde lid, van de wet). Dit zijn kansspelen die allen onder de noemer "loterijen" vallen. Het gaat hierbij om kansspelen

met een betrekkelijk laag speeltempo. Herziening van het loterijenstelsel is voor een later tijdstip voorzien en vormt geen onderdeel van dit wetsvoorstel. Hiermee wordt de bestaande praktijk - waarin de speler een lot kan kopen via het internet vanachter zijn computer thuis of via de terminal in een tabakswinkel of kiosk - bestendigd.

Dit geldt echter niet voor de houders van een vergunning tot het organiseren van een totalisator of sportweddenschappen, aan wie het krachtens de aan die vergunningen verbonden voorschriften eveneens is toegestaan in beperkte mate het internet te gebruiken als verkoopkanaal. Op afstand aangeboden sportweddenschappen met een hoog speeltempo vormen een substantieel onderdeel van het bestaande aanbod aan kansspelen op afstand dat kanalisatie behoeft. Deze vormen wel onderdeel van dit wetsvoorstel en zullen onder de werking van de nieuwe titel Vb vallen. Voor de huidige vergunninghouders zal een overgangsvoorziening worden getroffen die er op neer komt dat de huidige vergunningvoorwaarden worden geëerbiedigd tot het tijdstip waarop de vergunning verloopt.

Derde lid

Op voorhand kan niet worden uitgesloten dat zich in de praktijk onduidelijkheden kunnen voordoen over hetgeen wordt verstaan onder kansspelen op afstand. Het voorgestelde derde lid biedt de mogelijkheid om in de lagere regelgeving binnen de kaders van het eerste lid zo nodig nadere regels te stellen met betrekking tot het begrip kansspelen op afstand. Deze worden op dit moment nog niet voorzien.

Artikel 31a

Eerste lid

Het voorgestelde artikel 31a bevat bepalingen over de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. Op grond van dit artikel kan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit een in beginsel onbeperkt aantal vergunningen verlenen tot het organiseren van kansspelen op afstand. Iedere aanbieder die aan de bij of krachtens deze titel gestelde voorwaarden voldoet, komt in aanmerking voor een vergunning. In de praktijk zal het aantal verleende vergunningen naar verwachting, mede gelet op de ervaringen in Denemarken, echter beperkt zijn door de hoge eisen die aan de vergunninghouder, diens onderneming en de exploitatie van de kansspelen worden gesteld.

Tweede lid

De vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand wordt voor bepaalde tijd verleend. De geldigheidsduur wordt op grond van het vierde lid in de lagere regelgeving geregeld. Uitgangspunt daarbij zal zijn een geldigheidsduur van vijf jaar. Dit sluit aan bij de geldigheidsduur van vergunningen in andere Europese landen en stelt de vergunninghouder, gelet op de voorwaarden waaraan kansspel aanbieder dienen te voldoen, in staat zijn investeringen terug te verdienen.

Derde lid

De vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand kan worden verleend onder een beperking verband houdend met de aard van de te organiseren kansspelen. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Die beperkingen en voorschriften kunnen door de kansspelautoriteit worden gewijzigd.

Beperkingen

De regeling van kansspelen op afstand heeft tot doel het bieden van een passend en attractief aanbod van kansspelen op afstand waarmee de bestaande vraag naar die kansspelen kan worden toegeleid naar een veilig en gereguleerd aanbod (kanalisatiegedachte). De vraag naar kansspelen op afstand die gekanaliseerd moet worden, is naar casinospelen (onder meer poker, bingo en fruitspelen) en sportweddenschappen. Kanalisatie naar een veilig aanbod van kansspelen op afstand betekent niet dat iedere variant van deze spelen zal worden toegestaan. Bij de nadere uitwerking van de spelen die op afstand mogen worden aangeboden en van de eisen waaraan die spelen in ieder geval moeten voldoen, wordt betrokken de mate waarin die spelen een verslavingsrisico of een risico op oneerlijk spelverloop met zich brengen.

Zo zullen bepaalde vormen van sportweddenschappen niet worden toegestaan, aangezien deze een te groot risico voor de speler meebrengen of een te groot risico op oneerlijk spelverloop vanwege beïnvloedbaarheid en match-fixing. Op grond van het vierde lid wordt in de lagere regelgeving geregeld welke soorten kansspelen op afstand mogen worden aangeboden en in welke varianten dat mag. Afhankelijk van het type spel, kunnen daarbij algemene regels worden gesteld, zoals dat nu het geval is bij kansspelen die op speelautomaten worden aangeboden. Verschillende varianten daarvan zijn toegestaan zo lang deze aan die algemene regels voldoen. Dit zal met name het geval zijn bij die kansspelen waarbij de speler tegen de vergunninghouder speelt. In andere gevallen, met name waarbij spelers tegen elkaar spelen, zullen echter spelregels moeten worden opgesteld.

De vergunning kan worden verleend voor alle kansspelen die aldus op afstand mogen worden aangeboden. Op grond van de vergunning mogen geen andere kansspelen zoals loterijen worden aangeboden, aangezien dit geen casinospelen of sportweddenschappen zijn. Voor het organiseren van dergelijke kansspelen is een andere vergunning vereist. Dat krachtens de vergunning alleen casinospelen en sportweddenschappen op afstand mogen worden georganiseerd volgt uit de algemeen verbindende voorschriften en hoeft dus ook bij de vergunningverlening niet uitdrukkelijk te worden aangegeven. Uiteraard kan de kansspelautoriteit bij de vergunningverlening wel wijzen op de algemeen geldende regels.

Dat de vergunning kan worden verleend onder een beperking verband houdend met de aard van de te organiseren kansspelen, houdt verband met het volgende. In het huidige internationale aanbod van kansspelen op afstand dat gekanaliseerd moet worden, is het niet zo dat iedere kansspelaanbieder zowel (alle) casinospelen als (alle) sportweddenschappen op afstand aanbiedt. Sommigen hebben zich gespecialiseerd in pokerspelen, anderen in sportweddenschappen en weer anderen in bepaalde sportweddenschappen als bijvoorbeeld paardenraces, en bieden slechts die spelen aan. Zij hebben hun bedrijfsvoering en expertise daarop afgestemd. Van de vergunninghouder die slechts een deel van de in Nederland toegelaten kansspelen op afstand wil gaan aanbieden – bijvoorbeeld alleen poker of alleen (bepaalde) sportweddenschappen – wordt niet verwacht dat hij zijn bedrijfsvoering zodanig gaat aanpassen, dat die ook voldoet aan bijvoorbeeld de technische en operationele vereisten voor de organisatie van kansspelen die hij niet aan de Nederlandse consument zal gaan aanbieden. Dit zou voor hem onnodige kosten meebrengen, die hem ertoe zouden kunnen bewegen het aanbod uit te breiden om die investeringen terug te verdienen. Dit zou vervolgens afbreuk kunnen doen aan de beoogde kanalisatie van de bestaande vraag naar een veilig en gereguleerd aanbod.

Bij de aanvraag tot het verlenen van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand moet door de aanvrager worden aangegeven welke kansspelen hij wil in Nederland op afstand wil gaan organiseren. De beoordeling van de aanvraag wordt daarop afgestemd. De aanvrager die alle in Nederland toegelaten kansspelen op afstand wil gaan organiseren, moet aantonen dat hij en zijn organisatie voldoen aan alle daaraan gestelde vereisten om die kansspelen op verantwoorde, betrouwbare en controleerbare te kunnen gaan. De aanvrager die slechts een deel van die kansspelen op afstand wil gaan organiseren (bijvoorbeeld alleen poker op afstand of alleen sportwedenschappen op afstand), hoeft navenant minder aan te tonen en minder kosten te maken. De vergunning wordt in dat geval verleend onder de beperking dat de vergunninghouder in Nederland alleen bijvoorbeeld poker of alleen sportwedenschappen op afstand mag aanbieden. Indien toch andere kansspelen – online of offline - worden aangeboden, kan de vergunning worden ingetrokken (artikel 31d), aangezien in dat geval de beperking waaronder de vergunning is verleend, is overtreden. De vergunninghouder die naderhand toch andere toegelaten vormen van kansspelen op afstand wil gaan aanbieden, kan de kansspelautoriteit vragen de beperking waaronder de vergunning is verleend, te wijzigen. Daarbij zal hij moeten aantonen dat hij en zijn organisatie ook voldoen aan de voorwaarden voor het organiseren van die andere kansspelen op afstand.

Voorschriften

De vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand kan worden verleend indien is voldaan aan de daarvoor gestelde voorwaarden waarmee een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van die kansspelen wordt bereikt. In de toelichting op artikel 31i wordt hierop nader ingegaan. Dit vergt onder meer waardering van een complex aan concrete feiten en omstandigheden door de kansspelautoriteit voorafgaande aan de vergunningverlening. Daarbij zal de kansspelautoriteit ook moeten beoordelen of bijvoorbeeld voldoende is gewaarborgd dat de kansspelen na de vergunningverlening daadwerkelijk zullen worden georganiseerd in overeenstemming met de Wok, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Sanctiewet 1977, en of de naleving van die wetten voldoende is gewaarborgd. De kansspelautoriteit zal hiervoor op grond van artikel 4:81 Awb uitvoeringsbeleid opstellen. Bij de beslissing een vergunning al dan niet te verlenen, moet de kansspelautoriteit uiteraard maatwerk kunnen leveren. Dit kan met het verbinden van specifieke vergunningvoorschriften aan de vergunning. In dit verband wordt onder meer gedacht aan voorschriften waarmee de kansspelautoriteit zeker stelt dat de vergunde kansspelen daadwerkelijk overeenkomstig de wettelijke voorschriften zullen worden georganiseerd

Wijziging van de beperking waaronder de vergunning is verleend of van de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden, betekent wijziging van de vergunning. Die wijziging kan geschieden op aanvraag – waarvoor een bedrag verschuldigd zal zijn (artikel 31e) – of ambtshalve. Ambtshalve wijziging geschiedt uitsluitend in het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van die kansspelen in Nederland.

Vierde lid

Op grond van het vierde lid worden nadere regels gesteld met betrekking tot de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. Hiervoor is al nader ingegaan op de afbakening van de soorten kansspelen en de varianten daarvan die op grond van de vergunning in Nederland mogen worden aangeboden, de geldigheidsduur van de vergunning en de voorschriften die daaraan kunnen worden verbonden. Verder worden regels gesteld aan de

overgang van de vergunning. Uitgangspunt daarbij is dat de vergunning niet door de vergunninghouder kan worden overgedragen. De vergunning is persoonsgebonden en bij de verlening daarvan spelen de aanvrager en diens onderneming een cruciale rol. De vergunninghouder is derhalve niet vrij die vergunning over te dragen aan een derde. Overgang van de vergunning, anders dan door overdracht door de vergunninghouder, bijvoorbeeld in het geval van fusie of splitsing, moet onder omstandigheden echter mogelijk zijn met toestemming van de kansspelautoriteit.

Artikel 31b (procedurele bepalingen)

De procedure tot verlening, wijziging, schorsing en intrekking van vergunningen tot het organiseren van kansspelen op afstand wordt beheerst door het algemene bestuursrecht. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) regelt onder meer aan welke vereisten een aanvraag moet voldoen en welke bescheiden en gegevens moeten worden verstrekt (artikel 4:2 Awb). Verder zijn de regelingen voor onvolledige (artikel 4:5 Awb) en herhaalde aanvragen (artikel 4:6 Awb), en de waarborgen voor de zorgvuldige voorbereiding van de beschikkingen (afdeling 4.1.2) van toepassing. Aangezien de kansspelautoriteit bevoegd is tot het verlenen, schorsen en intrekken van vergunningen, kan zij bijvoorbeeld voor het indienen van aanvragen en het verstrekken van gegevens formulieren vaststellen (artikel 4:4 Awb). Ook heeft zij binnen de kaders van de algemeen verbindende voorschriften ruimte om uitvoeringsbeleid vast te stellen (artikel 4:81 Awb).

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de termijn waarbinnen een beschikking op de aanvraag moet worden gegeven. Met het oog op de complexiteit van de kansspelmarkt zoals deze zich internationaal heeft ontwikkeld en de vereisten waaraan een kansspelaanbieder moet voldoen om voor een vergunning in aanmerking te kunnen komen, wordt in dit verband gedacht aan een periode van zes maanden met de mogelijkheid tot verlenging indien advisering of nader onderzoek door derden – bijvoorbeeld een buitenlandse kansspeltoezichthouder of het Bureau Bibob - nodig is.

Artikel 31c (weigering)

Het voorgestelde artikel 31c bevat algemeen geformuleerde gronden waarop een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand in ieder geval door de kansspelautoriteit wordt geweigerd. Met de woorden “in ieder geval” is tot uitdrukking gebracht dat die gronden, indien dat noodzakelijk blijkt te zijn voor de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen op afstand, nader kunnen worden aangevuld.

Bij de aanvraag moeten de gegevens en bescheiden worden overgelegd die voor de beoordeling van die aanvraag nodig zijn. Op grond daarvan en de overige informatie waarover de kansspelautoriteit kan beschikken, moet voldoende zijn gewaarborgd dat de aanvrager en diens onderneming zullen voldoen aan de bij of krachtens de Wok gestelde voorschriften, en dat de kansspelen op afstand na vergunningverlening overeenkomstig de Nederlandse kansspel- en anti-witwasregelgeving en de Sanctiewet 1977 kunnen en zullen worden georganiseerd. Ook moet voorafgaande aan de vergunningverlening voldoende zijn gewaarborgd dat doelmatig en doeltreffend toezicht op naleving van de Nederlandse kansspel- en anti-witwaswetgeving en de Sanctiewet 1977 kan worden uitgeoefend.

Zo zal uit de overgelegde stukken onder meer moeten blijken dat de aanvrager en zijn onderneming voldoen aan onder meer het zetelvereiste, het rechtsvormvereiste, het

transparantievereiste, het continuïteitsvereiste en de betrouwbaarheids- en deskundigheidseisen. Indien bijvoorbeeld de betrouwbaarheid van de aanvrager of diens beleidsbepalers niet buiten twijfel staat, is op voorhand al duidelijk dat de aanvraag moet worden afgewezen. Ook zal moeten vast staan dat de bedrijfsvoering, waaronder het spelsysteem en de daarbij behorende hard- en software, zo is ingericht dat de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand mogelijk is, maar ook bijvoorbeeld dat de informatieplichtingen jegens de kansspelautoriteit nageleefd zullen worden. Verder moeten de beschikbare gegevens en bescheiden voldoende inzicht geven in de wijze waarop de kansspelen na vergunningverlening zullen worden georganiseerd, hoe het proces van inschrijving en aanmelding van spelers is ingericht, hoe de betalingen tussen speler en aanbieder zullen verlopen, hoe de spelers- en transactiegegevens zullen worden geregistreerd en tegen onrechtmatige verwerking worden beschermd en hoe bijvoorbeeld de anti-witwaswetgeving wordt nageleefd. Verder moet reeds voor de verlening van de vergunning vast staan dat de mogelijkheden van adequaat toezicht op de naleving van de kansspelwetgeving, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, de Sanctiewet 1977 en de handhaving daarvan voldoende zijn gewaarborgd. In voorkomende gevallen kan de betrokken kansspelaanbieder nadere maatregelen treffen om die mogelijkheden te verbeteren en de aanvraag aan te vullen.

Op het moment waarop de kansspelautoriteit beoordeelt of een vergunning kan worden verleend, zal nog niet aan alle voorwaarden feitelijk zijn voldaan. Bepaalde vereisten – zoals het vereiste dat de vergunninghouder in Nederland een controledatabank in Nederland houdt - kunnen aanvullende investeringen vergen, die eerst zullen worden gedaan nadat zekerheid bestaat over de vergunningverlening. In dergelijke gevallen moet uit de overgelegde gegevens en bescheiden wel voldoende duidelijk zijn dat aan de betreffende voorwaarde zal worden voldaan nadat de vergunning zal zijn verleend. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van uitgewerkte voornemens of concept-overeenkomsten. Indien daarmee naar het oordeel van de raad van bestuur voldoende is gewaarborgd dat aan de vereisten van de kansspelregelgeving zal worden voldaan, kan de vergunning worden verleend. In dat geval kan de vergunning bijvoorbeeld worden verleend met ingang van de latere datum waarop de desbetreffende voorwaarde feitelijk zal zijn vervuld. Ook kan de kansspelautoriteit aan de vergunning voorschriften verbinden.

Op grond van het tweede lid kunnen de weigeringsgronden nader worden uitgewerkt. Daarbij kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld met betrekking tot de gevallen waarin het voldoen aan een bepaald voorschrift, zoals het vereiste dat de betrouwbaarheid van de aanbieder buiten twijfel moet staan, onvoldoende is gewaarborgd.

Artikel 31d (intrekking en schorsing)

Het voorgestelde artikel 31d bevat algemene gronden waarop een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand in ieder geval kan worden ingetrokken en een delegatiebasis om die gronden in de lagere regelgeving zo nodig uit te werken en uit te breiden. Intrekking van een vergunning geschiedt uiteraard met inachtneming van de zorgvuldigheidsnormen uit het algemene bestuursrecht. In de Algemene wet bestuursrecht zijn regels gesteld met betrekking tot onder meer de zorgvuldige gegevensvergaring en belangenafweging die door de kansspelautoriteit in acht moeten worden genomen bij de voorbereiding van een besluit.

De vergunning kan in ieder geval worden ingetrokken, indien de beslissing om die vergunning te verlenen is gebaseerd op onjuiste of onvolledige gegevens. Niet iedere onjuistheid of onvolledigheid rechtvaardigt de intrekking van een vergunning. De onjuistheid of onvolledigheid moet van dien aard zijn dat de vergunning niet aan de betrokken vergunninghouder zou zijn verleend, indien de kansspelautoriteit bij de vergunningverlening de beschikking zou hebben gehad over de volledige en juiste gegevens. Van onjuiste of onvolledige gegevens kan onder meer sprake zijn, indien de vergunninghouder informatie heeft achtergehouden die noodzakelijk was om de aanvraag te kunnen beoordelen.

De vergunning kan ook worden ingetrokken, indien niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden die gelden voor de verlening van die vergunning. Deze grond is van belang in gevallen waarin bij de verlening van de vergunning wel aan de voorwaarden voor vergunningverlening werd voldaan, maar waarin de situatie nadien zodanig is gewijzigd dat niet langer aan de voorwaarden wordt voldaan. Gedacht kan worden aan gevallen waarin de vergunninghouder na de vergunningverlening zijn rechtsvorm wijzigt of zijn zetel verplaatst en daardoor niet langer een kapitaalvennootschap met zetel in een EU/EER-lidstaat of een goedgekeurd derde land is, of een zodanig ondoorzichtige zeggenschapstructuur is aangegaan dat doelmatig en doeltreffend toezicht niet langer mogelijk is (artikel 31h), en gevallen waarin de betrouwbaarheid van de vergunninghouder of diens beleidsbepalers niet langer buiten twijfel staat (artikel 31j).

De vergunning kan voorts worden ingetrokken, indien de vergunninghouder de wettelijke voorschriften op grond van de Wok, de Wet op de kansspelbelasting, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, de Sanctiewet 1977, de beperking waaronder de vergunning is verleend, of de aan de vergunning verbonden voorschriften heeft overtreden. Gedacht kan worden aan gevallen waarin de vergunninghouder bijvoorbeeld – naast of in plaats van de vergunde en met waarborgen omklede kansspelen - in Nederland andere online of offline kansspelen aanbiedt. De vergunning kan op grond van het eerste lid, onder b, bijvoorbeeld ook worden ingetrokken, indien de verschuldigde kansspelbelasting niet is betaald. In zo'n geval kan er sprake van zijn dat de betrouwbaarheid van de vergunninghouder niet meer buiten twijfel staat (artikel 31j). Ook kan een belastingschuld duiden op problemen met de continuïteit van de vergunninghouder (artikel 31h) die een verantwoorde en betrouwbare organisatie van kansspelen op afstand belemmeren.

Intrekking is ook mogelijk, indien de vergunninghouder onvoldoende medewerking heeft verleend aan het toezicht op naleving en de handhaving van de bij of krachtens die wetten gestelde voorschriften.

Uit de toepasselijke bepalingen van de Awb volgt dat de vergunninghouder, voordat de vergunning kan worden ingetrokken, door de kansspelautoriteit moet worden gehoord. Dit geeft hem de gelegenheid zich te conformeren aan de gestelde regels, de belastingschuld alsnog te betalen of bijzondere omstandigheden naar voren te brengen die moeten worden betrokken bij de beoordeling of de vergunning moet worden ingetrokken. Te denken valt bijvoorbeeld aan een betalingsregeling die met de Belastingdienst is getroffen.

Tweede lid

Voorgesteld wordt de mogelijkheid om een vergunning, hangende het onderzoek naar de wenselijkheid om die vergunning in te trekken, te kunnen schorsen. Met de zorgvuldige

voorbereiding van een besluit omtrent de intrekking van de vergunning kan enige tijd zijn gemoeid, in het bijzonder indien onderzoek door bijvoorbeeld het openbaar ministerie, het bureau Bibob of een kansspeltoezichthouder buiten Nederland nodig is. Indien de gegevens die aanleiding hebben gegeven tot dat onderzoek van dien aard is dat het niet verantwoord is om de vergunninghouder nog langer toe te staan kansspelen in Nederland te organiseren, moet de vergunning hangende de voorbereiding van het intrekkingbesluit kunnen worden geschorst. Het spreekt voor zich dat de periode van schorsing niet zeer lang kan zijn. Anderzijds moet die periode wel een gedegen onderzoek mogelijk maken. Gedacht wordt aan een periode van zes maanden met de mogelijkheid tot verlenging.

Artikel 31e (behandelkosten)

Op grond van het voorgestelde artikel 31e wordt het bedrag dat verschuldigd is voor de behandeling van de aanvraag tot het verlenen of wijzigen van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand bij ministeriële regeling vastgesteld. Dat bedrag wordt gebaseerd op de kostprijs van de behandeling van dergelijke aanvragen. Dit artikel voorziet niet in de mogelijkheid van invordering bij dwangbevel.

Indien de voor de behandeling verschuldigde vergoeding niet wordt voldaan, wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld het bedrag alsnog te voldoen (artikel 4:5, eerste lid, Awb). De aanvraag kan, indien de daarvoor door de kansspelautoriteit gestelde termijn ongebruikt is verstreken, buiten behandeling worden gesteld. Dit moet in beginsel binnen vier weken plaatsvinden. Met de voorgestelde afwijking van artikel 4:5, vierde lid, van de Awb wordt beoogd te voorkomen dat de aanvraag niet buiten behandeling kan worden gesteld, indien die beschikking onverhoopt niet binnen die vier weken kan worden gegeven.

Artikel 31f (licentie-fee)

De vergunninghouder is op grond van het voorgestelde artikel 31f periodiek een bedrag verschuldigd voor het gebruik van de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. De mate waarin de beoogde kanalisatie van kansspelen op afstand in Nederland kan worden bereikt, is afhankelijk van de totale kosten die de vergunninghouder moet maken om de kansspelen op afstand overeenkomstig de Nederlandse regelgeving te mogen organiseren. De exploitatieheffing is een van de factoren die de totale lastendruk zullen bepalen. De grondslag en het tarief van de heffing worden vastgesteld bij ministeriële regeling. Daarbij kunnen ook regels worden gesteld met betrekking tot de periodes waarin het bedrag verschuldigd is. Het bedrag kan bij dwangbevel worden ingevorderd.

Artikel 31g (afdracht goede doelen)

De vergunninghouder kan op grond van het voorgestelde artikel 31g worden gehouden periodiek een bedrag af te dragen aan één of meer algemeen nut beogende instellingen, werkzaam op het gebied van sport, cultuur, maatschappelijk welzijn of volksgezondheid. Het periodiek te betalen bedrag zal alsdan in ieder geval in verhouding moeten staan tot de gewenste kanalisatie. Indien tot een dergelijke afdracht wordt besloten, zal de afdracht aan sport en goede doelen bij ministeriële regeling nader worden ingevuld, en zal onder meer worden geregeld wat de grondslag van die afdracht is en aan welke instellingen kan worden afgedragen. Zoals nader is toegelicht in paragraaf 3.6 van het algemene deel van deze toelichting, zal een dergelijke regeling niet reeds bij de opening van de markt tot stand worden gebracht.

Afdeling 3. De vergunninghouder

Artikel 31h (rechtsvorm, transparantie, soliditeit)

Eerste lid

Op grond van het Europese recht is het niet mogelijk te eisen dat een vergunninghouder zijn statutaire zetel, hoofdbestuur of hoofdvestiging in Nederland heeft. Een dergelijk vereiste zou tot gevolg hebben dat in andere lidstaten opgerichte vennootschappen geheel zijn uitgesloten van het aanbieden van kansspelen op afstand in Nederland, indien zij daartoe bijvoorbeeld een duurzame vestiging in Nederland zouden willen inrichten (bijvoorbeeld een agentschap, dochteronderneming of filiaal). Een in een andere EU- of EER-lidstaat opgerichte vennootschap zou in Nederland een andere vennootschap moeten oprichten of verwerven en zich niet kunnen beperken tot het grensoverschrijdend beheren van de in Nederland aangeboden kansspelen op afstand. Dit vormt niet alleen een beperking van vrijheid van vestiging, maar ook rechtstreekse discriminatie van vennootschappen met een zetel in een andere lidstaat.

De online-activiteiten van een kansspelaanbieder moeten weliswaar doeltreffend kunnen worden gecontroleerd, maar dit volstaat niet ter rechtvaardiging van die beperking van de vrijheid van vestiging en de discriminatie van buitenlandse vennootschappen. Doelmatig en doeltreffend toezicht op naleving van de Nederlandse kansspelwetgeving en de handhaving daarvan kan op minder ingrijpende wijze worden gerealiseerd. Hierbij wordt met name gedacht aan informatie- en medewerkingsverplichtingen, de verplichting om een of meer functionarissen aan te stellen die belast zijn met het interne toezicht op naleving van de Nederlandse kansspelregelgeving, de rechtstreekse toegang door de toezichthouders tot de voor het toezicht relevante gegevens in een controledatabank en financiële zekerheidsstelling. Uitgangspunt is dan ook dat de vergunninghouder in Nederland of een andere EU- of EER-lidstaat zetelt. Hiermee wordt gewaarborgd dat de relevante Europese instrumenten op het gebied van bijvoorbeeld consumentenbescherming, het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme, privacy-bescherming en vennootschapsrecht van toepassing zijn. Zoals in het algemene deel van deze toelichting reeds is aangegeven, wordt in Europees verband bovendien samengewerkt aan het toezicht op kansspelen.

Aangezien een belangrijk deel van het huidige kansspel aanbod in Nederland dat gekanaliseerd moet worden, wordt georganiseerd door aanbieders die gevestigd zijn op een van de Britse Kanaaleilanden, kan in een voorkomend geval ook vergunning worden verleend aan een exploitant die gevestigd is in een derde land. Randvoorwaarde daarbij is dat het toezicht dat daar wordt uitgeoefend op die exploitant voldoende waarborgen biedt voor de doelstellingen van het kansspelbeleid zoals die in de Nederlandse kansspelregelgeving zijn vormgegeven. In de lagere regelgeving worden nadere voorwaarden gesteld waaronder een aanbieder ook in een derde land mag zijn gevestigd.

Tweede lid

Op grond van het eerste lid kan de vergunning alleen verleend worden aan een rechtspersoon met de rechtsvorm van een naamloze vennootschap, een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, het equivalent daarvan naar het recht van een andere EU- of EER lidstaat, of een Europese vennootschap. De onderneming hoeft dus geen NV of BV naar Nederlands recht te zijn, maar kan ook een naamloze vennootschap of een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid naar het recht van een andere EU- of EER- lidstaat zijn,

bijvoorbeeld een Belgische of Franse société anonyme of société privée à responsabilité limitée, een Deense aktieselskaber of anpartselskaber, een Duitse Aktiengesellschaft of Gesellschaft mit beschränkter Haftung of Britse public companies limited by shares. Voor de Europese vennootschap wordt verwezen naar Verordening (EG) nr 2157/2001 van de Raad van 8 oktober 2011 betreffende het statuut van de Europese vennootschap (SE). Het vereiste van een kapitaalvennootschap naar het recht van een van de EU- of EER-lidstaten brengt de verplichtingen mee die op deze soorten vennootschappen rusten, met name wat betreft hun interne organisatie, hun boekhouding en de publicatie van hun jaarverslagen, en de controles waaraan zij kunnen worden onderworpen. De toepassing zonder onderscheid naar nationaliteit vormt weliswaar een beperking van het vrije dienstenverkeer, maar die wordt gerechtvaardigd door de doelstelling van het kansspelbeleid om fraude en witwassen, gelet op de specifieke kenmerken van de kansspelsector en de aan kansspelen verbonden gevaren, te voorkomen. Als gevolg van dit vereiste zal een onderneming in bijvoorbeeld Antigua of Amerika die voor een Nederlandse vergunning in aanmerking wil komen, in een EU- of EER-lidstaat een vennootschap moeten oprichten.

Derde lid

Om aanvragen behoorlijk te kunnen beoordelen en om adequaat toezicht te kunnen houden op de naleving van de kansspelwetgeving vergunninghouder, stelt het derde lid de eis dat de vergunninghouder niet is verbonden met natuurlijke personen of rechtspersonen in een formele of feitelijke zeggenschapsstructuur die zo ondoorzichtig is dat deze een belemmering vormt of kan vormen voor het adequaat uitoefenen van toezicht. Ook mag het recht van een andere staat dat op die natuurlijke of rechtspersonen van toepassing is, het toezicht niet (kunnen) belemmeren. Dit artikel is ontleend aan het vergelijkbare artikel 4.13 van de Wet op het financieel toezicht.

Vierde lid

Zoals in het algemene deel van deze toelichting is aangegeven, is de Nederlandse markt van kansspelen op afstand – zowel in termen van bruto spelresultaat als in termen van aantallen spelers – zeer omvangrijk. Spelers moeten kunnen vertrouwen in het Nederlandse vergunningstelsel. De continuïteit van de organisatie van de vergunninghouder is hierom belangrijk. De speler die naar een legaal, passend en attractief aanbod moet worden geleid, moet er op kunnen vertrouwen dat hij gedurende de vergunningduur bij die vergunninghouder kan blijven spelen en dat die ook in staat zal zijn om bijvoorbeeld zijn spelerstegoeden uit te keren. Hij moet er ook op kunnen vertrouwen dat de vergunninghouder niet – bijvoorbeeld als uitweg voor een dreigend faillissement - de Nederlandse kansspelregelgeving gaat overtreden om zijn bedrijf te redden. Daarom moet de continuïteit van de vergunninghouder redelijkerwijs zijn gewaarborgd. Dit is zeker niet het geval indien de vergunninghouder in staat van faillissement of liquidatie verkeert, indien surseance van betaling is verleend, indien beslag is gelegd op het vermogen van de vergunninghouder of op een of meer bedrijfsmiddelen van de vergunninghouder die een aanmerkelijk deel van zijn vermogen vormen of die hij nodig heeft om de kansspelen overeenkomstig de Nederlandse kansspelregelgeving te kunnen organiseren. De vereisten aan de continuïteit worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Vooralsnog wordt daarbij niet gedacht aan waarborgen in de vorm van kapitaalvereisten.

De vergunninghouder zal op grond van artikel 34k de nodige gegevens aan de kansspelautoriteit moeten verstrekken over zijn financiële positie. De kansspelautoriteit kan

naar aanleiding daarvan het haar ter beschikking staande instrumentarium inzetten om een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de vergunde kansspelen op afstand te waarborgen.

Artikel 31i (bedrijfsvoering)

Het voorgestelde artikel 31i stelt eisen aan de bedrijfsvoering van de vergunninghouder. De bedrijfsvoering moet geschikt zijn voor de naleving van de kansspelwetgeving, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Sanctiewet 1977 bij het organiseren van kansspelen op afstand en om die controleerbaar te maken.

Eerste lid

Het eerste lid vereist dat de vergunninghouder zijn bedrijfsvoering zodanig inricht dat een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen op afstand is gewaarborgd, en dat het toezicht op naleving van kansspelregelgeving en van de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme gestelde voorschriften en de handhaving daarvan, is gewaarborgd. Het tweede lid van art 31i geeft in belangrijke mate een nadere uitwerking hiervan.

Bij de bedrijfsvoering gaat het om de bedrijfsmiddelen (onder andere personeel, ICT systeemonderdelen zoals hardware, software en communicatiemiddelen, en de omgeving waarin delen van de bedrijfsvoering zijn gehuisd) en werkwijzen (gedocumenteerde processen en procedures) die door de vergunninghouder gebruikt worden bij het organiseren van kansspelen op afstand. Deze bedrijfsmiddelen en werkwijzen zijn bepalend voor de vraag of de bedrijfsvoering van de vergunninghouder er op ingericht is de kansspelregelgeving na te leven. Een vergunninghouder kan bijvoorbeeld niet aan een informatieplicht voldoen, indien relevante informatie niet door het systeem wordt verzameld. Een belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoering betreft het spelsysteem. Het spelsysteem onderscheidt zich van de rest van de bedrijfsvoering doordat het altijd gerelateerd is aan de organisatie van kansspelen op afstand. Tot het spelsysteem behoren onder andere die onderdelen die worden gebruikt bij bepalen van het toeval in het kansspel, het genereren, verwerken, bewaren en verwijderen van spelersgegevens, de communicatie met spelers en de (financiële) transacties met spelers. Deze - meest relevante - onderdelen van de bedrijfsvoering worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt en daarbij worden eisen van operationele en technische aard gesteld.

Bij een verantwoorde bedrijfsvoering gaat het om zaken als deugdelijk beheer, eerlijkheid, integriteit, vertrouwelijkheid en veiligheid. De vergunninghouder is verantwoordelijk voor een beheerst aanbod van kansspelen waarbij de speler kan vertrouwen op de eerlijkheid en integriteit van de vergunninghouder, van het spel en van de andere spelers, op de vertrouwelijke behandeling van zijn gegevens, op de veiligheid van de omgeving waaraan hij zijn geld en gegevens toevertrouwd, en op bescherming door de vergunninghouder tegen kansspelgerelateerde criminaliteit.

Bij de betrouwbaarheid van de bedrijfsvoering spelen deels dezelfde verwachtingen een rol, zoals eerlijkheid, integriteit, vertrouwelijkheid en veiligheid. Daarnaast gaat het bij betrouwbaarheid ook om de continuïteit, de inzichtelijkheid en conformiteit met de Nederlandse kansspelregelgeving. Vertrouwd moet kunnen worden op de stabiliteit van de onderneming van de vergunninghouder en de stabiliteit van het spelsysteem. Voor de consument moet duidelijk zijn wie de vergunninghouder is en deze dient bereikbaar te zijn. De vergunninghouder dient aan informatieverplichtingen te voldoen, zoals inzicht geven in

hoe de kansspelen worden georganiseerd en aangeboden. Verder moet de bedrijfsvoering van de vergunninghouder zo zijn ingericht dat er op vertrouwd kan worden dat de vergunningsvoorwaarden - waarmee de doelstellingen van het kansspelbeleid worden gerealiseerd – worden nageleefd. Ook moet de vergunninghouder maatregelen nemen om tegen te gaan dat de aangeboden kansspelen worden gebruikt voor het witwassen van geld. Zo moet hij patronen in het speelgedrag die duiden op witwasactiviteiten, kunnen herkennen.

Bovenstaande brengt met zich mee dat de bedrijfsvoering controleerbaar moet zijn. Zonder controleerbaarheid is niet na te gaan of de relevante onderdelen van de bedrijfsvoering inderdaad verantwoord en betrouwbaar zijn. De bedrijfsvoering moet daarom toegankelijk, inzichtelijk en testbaar zijn, en bovendien goed geadministreerd worden.

Tweede lid

Het tweede lid geeft een nadere invulling aan het eerste lid. Op grond van het tweede lid worden eisen gesteld aan de middelen die voor het organiseren van de kansspelen op afstand worden gebruikt en de wijzen waarop deze worden aangewend. Dit wordt verder aangeduid als de middelen, processen en procedures. Met de woorden “in ieder geval” is tot uitdrukking gebracht dat deze invulling niet uitputtend is. Op grond van onderdeel a worden eisen aan de middelen, processen en procedures gesteld in het belang van de betrouwbare, verantwoorde en controleerbare bedrijfsvoering. Onderdeel b voorziet in aanvullende eisen in het belang van de controleerbaarheid.

Onderdeel a (technische en operationele vereisten)

Om te zorgen dat de bedrijfsvoering verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar is, worden technische en operationele eisen gesteld aan onder meer de veiligheid van de gebruikte informaticasystemen en van de elektronische betalingen. Kenmerk van technische en operationele vereisten is dat deze controleerbaar zijn. Deze vereisten zijn niet allemaal specifiek toegesneden op het organiseren van kansspelen op afstand. Daarom zal bij de uitwerking in de lagere regelgeving zo veel mogelijk worden aangesloten bij bestaande en gebruikelijke internationale industriële normen. Hierbij kan worden gedacht aan de normen van de ISO 27001 standaard van de International Standards Organisation (ISO) met betrekking tot de veiligheid van informatie die in andere Europese landen en in een belangrijk deel van de industrie worden gebruikt. Op het gebied van elektronische betalingen kan gedacht worden aan de Payment Card Industry Data Security Standard (PCI DSS).

Naast deze generieke normen voor een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare bedrijfsvoering worden ook technische en operationele vereisten gesteld die meer specifiek zijn toegesneden op de organisatie van kansspelen op afstand. Ook bij de uitwerking hiervan in lagere regelgeving wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande internationale praktijk in de sector en bij de regelgeving van andere Europese landen. In dit verband worden regels gesteld met betrekking tot onder meer de wijze waarop de in het spel besloten kans tot stand komt, zullen eisen worden gesteld aan de detectie van kansspelgerelateerde vormen van misbruik en criminaliteit, zoals oneerlijk spel en witwassen en zullen eisen worden gesteld die enkele vergunningsvoorwaarden testbaar maken. Met testbare vereisten worden de vergunningsvoorwaarden controleerbaar gemaakt. Verder worden in het belang van een verantwoord en betrouwbaar kansspelaanbod regels gesteld over het combineren van het kansspelaanbod met andere activiteiten, zodat bijvoorbeeld voorkomen kan worden dat de vergunninghouder belang heeft bij kredietverlening aan spelers, en het afscheiden en

beveiligen van spelersgegevens.

Onderdeel b (keuring)

De middelen, processen en procedures die de vergunninghouder bij het organiseren van de kansspelen op afstand gebruikt, moeten zowel bij de vergunningverlening als daarna, tijdens het organiseren van de vergunde kansspelen, voldoen aan de eisen van de Nederlandse kansspelregelgeving. Hiervoor wordt een systeem van keuring door een geaccrediteerde instelling voorgesteld. Onderdeel b vereist dat de middelen, processen en procedures door een geaccrediteerde instelling zijn gekeurd.

De Raad van Accreditatie kan organisaties op hun verzoek en volgens de daarvoor gangbare normen (zoals de ISO normen 17025 en 17020) accrediteren als inspectie-instellingen, als test laboratoria of als beide. Deze organisaties (verder: keuringsinstellingen) worden geaccrediteerd voor een bepaalde scope, die beperkt wordt door de regels aan de hand waarvan een keuringsinstelling de keuringen zal verrichten. In het kader van de Nederlandse kansspelregelgeving zijn dit de voorwaarden (met name de technische en operationele vereisten) waaraan een vergunninghouder moet voldoen. Op grond van wederzijdse erkenning zijn ook nationale accreditatie instanties uit de andere EU- en EER-lidstaten bevoegd keuringsinstellingen te accrediteren voor de Nederlandse scope.

Het spelsysteem moet ter gelegenheid van de vergunningaanvraag, na de vergunningverlening bij wijzigingen van het spelsysteem en op daartoe strekkende aanwijzing van de kansspelautoriteit, aan een keuring worden onderworpen. Om dit mogelijk te maken, zal de kansspelaanbieder continu gebruik moeten kunnen maken van de diensten van een van de geaccrediteerde keuringsinstellingen. Hij moet de kansspelautoriteit op grond van artikel 34k berichten welke keuringsinstelling hij daartoe benoemt.

De vergunninghouder moet de kansspelautoriteit op grond van het voorgestelde artikel 34k de desbetreffende keuringsrapporten overleggen. Aan de hand hiervan en de overige beschikbare gegevens beoordeelt de kansspelautoriteit of sprake is van voldoende naleving. Naast de eerdere beoordeling van de vergunninghouder bij de vergunningverlening vormt een positief keuringsrapport een belangrijke indicatie dat de vergunninghouder de vergunningsvoorwaarden zal naleven. Daarnaast kan de kansspelautoriteit bij de beoordeling van de naleving ook nog andere factoren betrekken, zoals klachten en andere externe signalen, en daarop nader onderzoek instellen en nadere keuring gelasten.

Keuring bij aanvraag en vergunningverlening

Een vergunning kan worden verleend indien het spelsysteem voor de ingebruikname aantoonbaar aan de Nederlandse kansspelregelgeving voldoet. Dit moet blijken uit een eerste keuringsrapport, de zogenaamde initiële keuring.

De kansspelautoriteit kan toestaan dat deze initiële keuring pas na enige tijd plaatsvindt, mits tussentijds voldoende is gewaarborgd dat het spelsysteem verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar is. De doorlooptijd van een vergunningaanvraag zal naar schatting ongeveer zes maanden bedragen. Om een snelle opening van de vergunde markt mogelijk te maken, kan het wenselijk zijn aanbieders gedurende een periode van zes maanden tot een jaar de gelegenheid te geven een deel van de tijdsintensieve technische keuringen af te ronden. Daarvoor moet wel bij de aanvraag worden aangetoond dat de aanbieder in een andere lidstaat (of een staat als bedoeld in artikel 31h, eerste lid, onder b) op wettige wijze kansspelen op

afstand organiseert en daar onder toezicht staat, dat het spelsysteem kort voor de vergunningverlening is gekeurd door een door die staat erkende keuringsinstelling, dat de door die staat gestelde technische en operationele vereisten naar het oordeel van de betrokken keuringsinstelling vergelijkbaar zijn met de Nederlandse vereisten, en dat die keuring heeft geleid tot een positief keuringsrapport. Deze voorwaarden worden op grond van het vijfde lid in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Op grond van ditzelfde lid kunnen tevens voorwaarden worden uitgewerkt waaronder de huidige Nederlandse vergunninghouders, die geen kansspelen op afstand aanbieden in een andere lidstaat, een deel van hun technische keuringen na vergunningverlening kunnen afronden. Hiermee wordt voorkomen dat opening van de markt voor kansspelen op afstand nog niet mogelijk is vanwege niet afgeronde tijdsintensieve keuringen. Hiervan was bijvoorbeeld in eerste instantie sprake in Denemarken. Om vertraging te voorkomen is daar voor een vergelijkbare oplossing gekozen.

Keuring na wijzigingen

De vergunninghouder moet voorgenomen wijzigingen in het spelsysteem vooraf laten onderwerpen aan keuring door een geaccrediteerde keuringsinstelling en de kansspelautoriteit (op grond van het voorgestelde artikel 34k) hierover informeren. Aangezien wijzigingen in de praktijk aan de orde van de dag zijn - met name waar het gaat om de elektronische middelen - wordt op grond van het vijfde lid voorzien in enkele uitzonderingen op het vereiste van voorafgaande keuring. In die gevallen kan keuring ook korte tijd na implementatie van de wijziging plaatsvinden. Keuring achteraf is verantwoord indien de desbetreffende wijziging van het spelsysteem geen cruciale gevolgen heeft voor de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen op afstand, maar louter technisch van aard is. Keuring achteraf is ook verantwoord indien de desbetreffende wijziging noodzakelijk is voor de veiligheid van het systeem. Dergelijke wijzigingen moeten onverwijld kunnen worden aangebracht. De desbetreffende wijzigingen van het spelsysteem moeten dan wel binnen enkele maanden alsnog worden gekeurd. Dit wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt.

Derde lid (keuring op aanwijzing van de kansspelautoriteit)

Op grond van de rapporten van de initiële keuring en de meldingen van wijzigingen kan de toezichthouder beoordelen of het spelsysteem is gekeurd.

In de internationale praktijk is het gebruikelijk dat het gehele spelsysteem naast de initiële keuring voor de ingebruikname en naast de keuringen van de wijzigingen, ook jaarlijks wordt gekeurd. Dit brengt aanvullende kosten voor de vergunninghouder met zich mee, hetgeen de kanalisatie niet ten goede komt.

Daarom worden de aanvullende keuringen - naast de initiële keuring en de keuring van veranderingen - in het Nederlandse stelsel niet jaarlijks uitgevoerd, maar op tijdstippen die de kansspelautoriteit bepaalt. De kansspelautoriteit bepaalt die tijdstippen op basis van een risicoanalyse en steekproefsgewijs. Dit betekent dat de door de vergunninghouder benoemde keuringsinstantie op kosten van de vergunninghouder keuringen uitvoert op een moment dat door de toezichthouder wordt bepaald. Op grond van het derde lid kan de kansspelautoriteit daarbij bepalen dat slechts een of meerdere onderdelen van het spelsysteem moeten worden gekeurd.

Bij haar risicoanalyse betreft de kansspelautoriteit de haar ter beschikking staande gegevens, waaronder bij haar ingekomen klachten van spelers, informatie van andere toezichthouders en rapporten van keuringen die ten behoeve van een vergunning van de vergunninghouder in

een ander land zijn uitgevoerd.

Aanvullende steekproefsgewijze keuringen stellen veilig dat ook vergunninghouders ten aanzien van wie dergelijke indicaties niet aanwezig zijn, toch op ieder moment een aanwijzing tot het laten verrichten van een aanvullende keuring kunnen verwachten. Omdat deze aanvullende keuringen niet op gezette tijden plaatsvinden en kort van tevoren aangekondigd worden, wordt verwacht dat dit leidt tot betere naleving door de vergunninghouder van de Nederlandse kansspelregelgeving. Aanvullende keuring op basis van steekproeven en een risicoanalyse door de kansspelautoriteit leidt naar verwachting tot een lagere frequentie van aanvullende keuringen voor de gemiddelde vergunninghouder ten opzichte van periodieke (jaarlijkse) keuringen, daarmee tot lagere lasten en tot een effectiever toezicht.

Vierde lid

In het belang van de interne bedrijfsvoering van de vergunninghouder moet deze op grond van het vierde lid een ter zake kundige functionaris aanwijzen die binnen zijn organisatie verantwoordelijk en beschikbaar is voor zowel de uitvoering van de Nederlandse kansspelregelgeving als het interne toezicht daarop. In de internationale praktijk worden dergelijke interne functionarissen wel aangeduid als compliance officers. In lagere regelgeving kan nadere invulling worden gegeven aan de vereisten met betrekking tot kennis en/of ervaring van deze functionaris.

Deze functionaris moet binnen de organisatie van de vergunninghouder en ook voor de kansspelautoriteit beschikbaar zijn. Hij vormt zo een schakel tussen de betrokken medewerkers van de vergunninghouder en de kansspelautoriteit. Deze functionaris kan uiteraard alleen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en naleving binnen de organisatie van de aanbieder. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de naleving berust niet bij deze functionaris, maar bij de vergunninghouder. Het vierde lid staat er niet aan in de weg dat de vergunninghouder, gelet op bijvoorbeeld de omvang van zijn organisatie, meerdere van deze functionarissen met ieder hun eigen taken en verantwoordelijkheden aanwijst, mits dit wordt gemeld aan de kansspelautoriteit.

Vijfde lid

Op grond van het vijfde lid worden in de lagere regelgeving nadere regels gesteld met betrekking tot de voor de organisatie van kansspelen op afstand relevante onderdelen van de bedrijfsvoering. De technische en operationele vereisten zijn vrij omvangrijk en gedetailleerd. Uit de praktijk van andere landen blijkt dat behoefte kan bestaan om deze vereisten vaak bij te stellen.

Onderdeel c

In de complexe internationale praktijk van het aanbod van kansspelen op afstand dat moet worden gereguleerd, worden bepaalde onderdelen van het spelsysteem door aanbieders vaak aan gespecialiseerde derden uitbesteed. Het gaat hierbij onder meer om het beheer en de ontwikkeling van de spelsoftware, van de spelersadministratie, van de transactieadministratie, van de reclame- en wervingsactiviteiten, van de klantenservice, en van de interne detectie van kansspel-gerelateerde vormen van misbruik en criminaliteit.

Uitbesteding is op zichzelf niet bezwaarlijk, mits de naleving van de kansspelregelgeving en het toezicht daarop gewaarborgd blijven. Uitbesteding ontheft de vergunninghouder daarom

niet van zijn verplichtingen. Ook indien bepaalde onderdelen van de bedrijfsvoering feitelijk door gespecialiseerde derden worden verzorgd, blijft de vergunninghouder verantwoordelijk voor de naleving van de Nederlandse kansspelregelgeving. In de lagere regelgeving worden daarom nadere eisen gesteld aan de uitbesteding van een deel van de bedrijfsvoering. Uitbesteding zal het interne en het externe toezicht niet in de weg mogen staan. Ook mag uitbesteding er niet toe leiden dat de eisen die aan de betrouwbaarheid en bekwaamheid van de vergunninghouder worden gesteld, worden omzeild.

Tot slot kunnen op grond van het vijfde lid ook regels worden gesteld om de transparantie en kenbaarheid bij uitbesteding veilig te stellen. Ook indien de vergunninghouder onderdelen als reclame en werving, het feitelijke spelaanbod of het klantbeheer aan derden uitbesteedt, moet het voor de consument duidelijk wie de vergunninghouder is (eis van inzichtelijkheid).

Artikel 31j (betrouwbaarheid)

Eerste lid

Zowel de consument van kansspelen op afstand als de overheid moeten kunnen vertrouwen op de integriteit van de vergunninghouder en de door hem bij de organisatie van kansspelen op afstand betrokken personen. De betrouwbaarheid van de vergunninghouder en degenen die bij het organiseren van de kansspelen op afstand betrokken zijn, moet daarom redelijkerwijs buiten twijfel staan. Aangezien de kansspelautoriteit bij de beoordeling van de betrouwbaarheid in voorkomende gevallen deels afhankelijk is van gegevens die uit het buitenland moeten komen, ligt de bewijslast voor de betrouwbaarheid bij degene die in aanmerking wil komen voor een kansspelvergunning. In dit opzicht is aansluiting bij de betrouwbaarheidsbeoordeling op grond van de Wet op het financieel toezicht.

Tweede lid

Aangezien de vergunninghouder zelf een rechtspersoon is, wordt de betrouwbaarheid van de vergunninghouder mede bepaald door die van de bij de vergunninghouder betrokken personen. Daarbij gaat het met name om bestuurders, managers en werknemers wiens rol in de organisatie van invloed kan zijn op de betrouwbaarheid van de vergunninghouder. Zo is bijvoorbeeld het behoorlijk beheer van spelerstegoeden afhankelijk van de integriteit van degenen die het financiële management van de vergunninghouder verzorgen, en is effectieve preventie en detectie van fraude afhankelijk van de integriteit van de daarmee belaste werknemers.

Het tweede lid voorziet om deze reden in een verplichting voor de vergunninghouder om zich beleidsmatig en op een adequate wijze bezig te houden met het waarborgen van de interne betrouwbaarheid. Hierbij wordt gedacht aan organisatorische regels en procedures die binnen de organisatie van de vergunninghouder de betrouwbaarheid van het personeel en andere bij de organisatie van de kansspelen op afstand betrokken personen voortdurend bewaken. Het gaat hierbij om leidinggevendenden die invloed op andere betrokkenen kunnen uitoefenen, om personen op sleutelposities die zich functioneel in een positie bevinden waarin zij een beduidend verschil kunnen maken voor de betrouwbaarheid van de vergunninghouder, en om personen die bij het organiseren van de kansspelen op afstand met spelers in aanraking komen, van wie de ethiek van directe invloed kan zijn op consumentenbelangen. Personen op sleutelposities zijn onder meer degenen die belangrijke taken uitvoeren op het gebied van de

financiële controle, van het beheer van de spelen, de transacties en van het spelersbestand, van werving, van informaticasystemen en van beveiliging, of die daaraan leiding geven. In lagere regelgeving wordt dit verder uitgewerkt.

Derde en vierde lid

In het derde lid wordt verdere invulling gegeven aan het eerste lid. De betrouwbaarheid van de vergunninghouder en van de personen die zijn beleid bepalen of mede bepalen, staat in ieder geval niet buiten twijfel in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). De kansspelautoriteit zal bij haar beoordeling van de betrouwbaarheid van de (potentiële) vergunninghouder in ieder geval gebruik kunnen maken van het instrumentarium van de Wet Bibob. In de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob (Wet van 28 maart 2013, Stb. 125, Kamerstukken 32 676) is reeds geregeld dat dit instrumentarium kan worden toegepast in de speelautomatensector. Ook de sector van kansspelen op afstand is – hoewel beter controleerbaar door haar elektronische karakter - gevoelig voor misbruik voor criminele doeleinden en witwaspraktijken. Een kansspelaanbieder in de speelautomatensector die op grond van het Bibob-instrumentarium geen vergunning krijgt, kan om dezelfde redenen uiteraard ook geen vergunning krijgen voor het aanbieden van kansspelen of afstand. De effectiviteit van het Bibob-instrumentarium is overigens wel afhankelijk van de mate waarin gegevens uit het buitenland moeten worden verkregen.

Vijfde lid

In de lagere regelgeving worden nadere regels gesteld met betrekking tot de betrouwbaarheid van de vergunninghouder en de bij zijn organisatie betrokken personen. Daarbij wordt waar mogelijk aangesloten bij de vereisten die op grond van hoofdstuk 2 van het Besluit prudentiële regels Wft aan internationaal opererende financiële instellingen worden gesteld. Hierdoor kan de kansspelautoriteit aansluiten bij de expertise en ervaringen van de toezichthouder op grond van de Wet op het financieel toezicht.

Bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de vergunninghouder wordt, naast overtredingen van (Nederlandse of buitenlandse) kansspelregelgeving, rekening gehouden met een breed scala aan strafrechtelijke antecedenten, toezichtantecedenten, financiële antecedenten, fiscaal bestuursrechtelijke antecedenten en overige antecedenten. Ook wordt in aanmerking genomen de mate waarin de vergunninghouder heeft voldaan aan zijn financiële verplichtingen uit bestuurlijke sancties, de kansspelheffing en de kansspelbelasting. De aanbieder moet onder meer een verklaring omtrent het gedrag of indien het een buitenlandse aanbieder betreft een soortgelijk document overleggen waaruit blijkt dat hij geen relevante antecedenten heeft.

Artikel 31k (deskundigheid)

De verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand wordt in belangrijke mate bepaald door de professionele kwaliteit van het bestuur van de vergunninghouder en van het personeel en derden op belangrijke posities. Zo zal een kansspelaanbieder met een ondeskundig bestuur die de organisatie van kansspelen op afstand geheel of grotendeels aan derden uitbesteedt, niet goed in staat zijn de deskundigheid van die derden te kunnen beoordelen, waardoor de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de georganiseerde kansspelen in geding komt. De vergunninghouder kan bepaalde werkzaamheden aan derden uitbesteden, voor zover die derden voldoen aan de terzake gestelde deskundigheidsvereisten. De leden van het bestuur van de vergunninghouder

moeten daarom beschikken over voldoende deskundigheid om er op te kunnen vertrouwen dat het beleid van de vergunninghouder binnen de grenzen van een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen blijft.

Leidinggevend, personen op sleutelposities en personen die bij het organiseren van kansspelen op afstand met spelers in aanraking komen, spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van dat beleid. Ook zij moeten beschikken over de nodige deskundigheid, waaronder begrepen geschiktheid en kennis of ervaring, op hun gebied. Zo kan bijvoorbeeld niet voorshands worden aangenomen dat bijvoorbeeld de voorschriften met betrekking tot de preventie van kansspelverslaving adequaat nageleefd zullen worden, indien de medewerkers van de klantendienst, degenen die de spelersgegevens analyseren op verslavingsrisico's en zij die bij risicovol speelgedrag de spelers aanspreken, niet de nodige kennis en/of ervaring op dat gebied hebben. De vergunninghouder moet er daarom voor zorgen dat de leidinggevend, de personen op sleutelposities en de personen die bij het organiseren van kansspelen op afstand met spelers in aanraking komen, beschikken over passende deskundigheid.

In beginsel kan deskundigheid worden vereist en aangetoond worden in de vorm van zowel opleiding als ervaring. Op bepaalde gebieden zal een opleiding zijn vereist; zo zal van bestuursleden, sleutelpersoneel en personeel in contact met spelers vereist worden dat zij met goed gevolg een korte opleiding gevolgd hebben met betrekking tot verslavingspreventie. Vooral bij leidinggevend zal echter meer waarde gehecht worden aan ervaring en expertise met betrekking tot de specifieke aard en risico's van de organisatie van kansspelen op afstand.

Afdeling 4. Het organiseren van kansspelen op afstand

Artikel 311

Artikel 311 geeft een aantal bepalingen met betrekking tot inschrijving en aanmelding van spelers bij de vergunninghouder. Het doel hiervan is dat de vergunninghouder weet wie aan de door hem georganiseerde kansspelen deelneemt of wil gaan deelnemen. Elke speler die gebruik maakt van de spelomgeving van de aanbieder, moet door de vergunninghouder worden herkend als een unieke speler. De effectiviteit van maatregelen op het gebied van onder meer het voorkomen van kansspelverslaving en witwassen is afhankelijk van de herkenning van de speler. De vergunninghouder moet weten wie de speler is om bijvoorbeeld te kunnen vaststellen dat deze meerderjarig is en niet is ingeschreven in het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h). Dit geldt voor en tijdens het spel.

Eerste lid

Op grond van het eerste lid mag de vergunninghouder uitsluitend kansspelen op afstand aanbieden aan personen die door hem als speler zijn ingeschreven en die bij hem als speler zijn aangemeld.

De inschrijving als speler is in beginsel een eenmalige handeling, waarbij de identiteit van de betrokkene wordt vastgesteld en waarbij wordt gecontroleerd of deze mag deelnemen aan de kansspelen op afstand. Inschrijving geschiedt door middel van opgave van een aantal persoonlijke gegevens, die op grond van het vierde lid in lagere regelgeving nader worden uitgewerkt. Hierbij wordt in ieder geval gedacht aan de voor- en achternaam van de betrokkene, diens geboortedatum, bankrekeningnummer en e-mailadres. Bij het openen van

de bankrekening is de identiteit van de betrokkene door de bank aan de hand van een identiteitsbewijs geïdentificeerd en is zijn identiteit geverifieerd.

Na de inschrijving als speler meldt de betrokkene zich bij ieder bezoek aan de spelomgeving van de vergunninghouder aan als speler. Met die aanmelding wordt redelijkerwijs verzekerd dat degene die na de inschrijving wil gaan deelnemen aan de kansspelen op afstand, ook daadwerkelijk degene is die zich als speler heeft laten inschrijven en wiens identiteit is vastgesteld. De aanmelding bij ieder bezoek stelt de vergunninghouder ook in staat te controleren of de ingeschreven speler na diens inschrijving niet alsnog is opgenomen in het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h).

De aanmelding geschiedt op basis van een unieke inlognaam met bijbehorend wachtwoord die door de speler bij de inschrijving zijn opgegeven en door vergunninghouder zijn goedgekeurd en vastgesteld. Deze unieke combinatie geeft de speler toegang tot zijn spelersprofiel met bijbehorend account. Zo mogelijk wordt een automatische aanmelding als speler, bijvoorbeeld door het door de webbrowser of app laten onthouden van inlognaam en bijbehorend wachtwoord, voorkomen. De reden hiervoor is dat het niet mogelijk mag zijn dat andere personen dan de als speler ingeschreven persoon – bijvoorbeeld diens minderjarige kinderen – kunnen deelnemen aan de kansspelen. Dit vormt een extra waarborg.

Tweede lid

Het tweede lid geeft een aantal voorwaarden voor de inschrijving als speler. De vergunninghouder moet de identiteit vaststellen van degene die zich als speler wil laten inschrijven, zodat hij weet wie de betrokken persoon is. De vergunninghouder moet onder andere kunnen vaststellen dat de betrokken persoon 18 jaar of ouder is en niet in het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h) is opgenomen. Aan minderjarigen en aan personen die zich in dat register hebben ingeschreven, mogen immers geen kansspelen op afstand worden aangeboden. De wijze waarop de identiteit wordt vastgesteld en geverifieerd, wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Verificatie van de identiteit kan bijvoorbeeld geschieden aan de hand van vergelijking van de persoons- en contactgegevens van de betrokkene met de gegevens over zijn bankrekening die deze voor de inschrijving heeft moeten verstrekken en het kopie van het legitimatiebewijs van de persoon.

Bij de inschrijving als speler moet de betrokken persoon een spelersprofiel instellen waarin hij een aantal grenzen aan zijn speelgedrag stelt. Gedacht wordt aan een maximum verlies binnen één week, een maximum saldo op de speelrekening en een maximaal aantal bezoeken per week of maand. Met het invullen van het spelersprofiel wordt de persoon gedwongen vooraf te reflecteren op zijn speelgedrag en stelt hij de vergunninghouder in staat bij overschrijding van het profiel te interveniëren. Het profiel kan worden gewijzigd, met dien verstande dat een verlaging van de grenzen direct in werking treedt, en een verhoging eerst na verloop van enkele dagen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden in overleg met de instellingen voor verslavingszorg nadere regels gesteld met betrekking tot het spelersprofiel. Tevens dient de speler vooraleer hij kan worden ingeschreven, in te stemmen met de door de vergunninghouder gehanteerde algemene voorwaarden.

Derde lid

Personen die in het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h) zijn opgenomen, mogen op grond van het tweede lid niet als speler bij een vergunninghouder worden

ingeschreven. Indien een speler na inschrijving bij een vergunninghouder in het centraal register wordt opgenomen, moet de inschrijving als speler door de vergunninghouder worden beëindigd. Daarnaast mag de vergunninghouder op grond van het derde lid niet toestaan dat een persoon ten aanzien van wie hij redelijkerwijs moet vermoeden dat deze door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan anderen, zich als speler aanmeldt (inlogt). Het gaat hierbij om personen die nog niet in het register zijn ingeschreven, maar ten aanzien van wie de vergunninghouder op basis van een analyse van diens speelgedrag en een nader onderzoek (artikel 31n) wel redelijkerwijs moet vermoeden dat zij door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of anderen schade kunnen berokkenen. Indien deze spelers zich niet tijdelijk willen uitsluiten van verdere deelname aan kansspelen, moet de vergunninghouder de kansspelautoriteit hiervan in kennis stellen en voorkomen dat de betrokkenen kunnen deelnemen aan de door hem georganiseerde kansspelen op afstand.

Vierde lid

Op grond van het vierde lid worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot onder meer de inschrijving en aanmelding van spelers. Daarbij worden regels gesteld omtrent de verificatie van de identiteit van spelers, bijvoorbeeld door het storten van een klein geldbedrag vanaf de opgegeven bankrekening. Voorts wordt gedacht aan bepalingen met betrekking tot de zorgvuldige omgang door de ingeschreven speler van de inloggegevens om te voorkomen dat anderen zich daarmee voor deelname aan kansspelen kunnen aanmelden. Ook zal degene die als speler wil worden ingeschreven uitdrukkelijk moeten verklaren dat hij handelingsbekwaam is en uitsluitend voor eigen rekening en risico speelt. Tevens wordt geregeld in welke gevallen de inschrijving wordt geschorst of beëindigd. Bij schorsing van de inschrijving wordt gedacht in situaties waarin de vergunninghouder een onderzoek instelt naar mogelijke betrokkenheid van de speler bij kansspel-gerelateerde criminaliteit.

Artikel 31m

Het voorgestelde artikel 31m heeft betrekking op betalingen tussen de vergunninghouder en de ingeschreven speler en de spelerstegoeden bij de vergunninghouder.

Eerste lid

Op grond van het eerste lid worden in de lagere regelgeving regels gesteld met betrekking tot de betalingen tussen de vergunninghouder en de bij hem ingeschreven speler. Deze zullen met name betrekking hebben op de spelersrekening. Dit is een interne rekening die de vergunninghouder opent ten behoeve van een individuele en door hem na identificatie ingeschreven speler, die daarop vanaf zijn bankrekening bedragen kan storten om bij deelname aan kansspelen in te kunnen zetten en die daarop ook zijn spelerswinsten kan ontvangen. De geldbetalingen tussen speler en vergunninghouder verlopen uitsluitend via de spelersrekening van de ingeschreven speler. Indien een prijs in natura wordt gewonnen, kan hiervan overeenkomstig in lagere regelgeving te stellen regels worden afgeweken, zolang de uitreiking is gericht op de speler en traceerbaar is, en voldoet aan de eisen van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

De spelersrekening is gekoppeld aan een bankrekening op naam van de speler. De speler kan uitsluitend vanaf die bankrekening geld op de spelersrekening storten. Speelwinsten op de spelersrekening kunnen uitsluitend naar de daaraan gekoppelde bankrekening worden

afgeboekt. Overdrachten tussen spelersrekeningen onderling zijn niet toegestaan, aangezien dat aanzienlijke risico's op het gebied van fraude en witwassen kan meebrengen.

Het saldo op de spelersrekening behoort toe aan de speler. De vergunninghouder mag echter geen betalingen doen voordat hij de identiteit van de speler heeft geverifieerd. In de lagere regelgeving wordt de wijze waarop die verificatie kan plaatsvinden nader uitgewerkt. Gedacht wordt aan het overmaken van een bedrag – van bijvoorbeeld een eurocent – van door de speler van zijn bankrekening naar de spelersrekening, waarmee vast komt te staan dat de speler ook daadwerkelijk de beschikking heeft over de bankrekening die hij bij zijn inschrijving heeft opgegeven, en het verstrekken van een kopie van zijn identiteitsbewijs. Dit verschaft de vergunninghouder de nodige gegevens waarmee - zo deze met elkaar in overeenstemming zijn – de identiteit afdoende kan worden geverifieerd. Niet uitgesloten is dat op termijn andere methoden van verificatie beschikbaar komen.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid moet de vergunninghouders passende waarborgen treffen voor het veilig verloop van de betalingen tussen hem en de speler. Voorts moet hij met passende maatregelen waarborgen dat spelerstegoeden te allen tijde uitbetaald kunnen worden. Voorkomen moet worden dat hij tekort schiet in het uitbetalen van spelerstegoeden, al dan niet in geval van financiële problemen, faillissement of surseance. Het saldo op de spelersrekeningen behoort toe aan de spelers. Het is daarom niet wenselijk dat spelerstegoeden deel uitmaken van het vermogen van de vergunninghouder waardoor bijvoorbeeld speculatie met de spelerstegoeden mogelijk zou worden. Het saldo van de rekening waarop de spelerstegoeden gestort worden, dient altijd ten minste gelijk te zijn aan het totaal van spelerstegoeden van de spelers.

De vergunninghouder bepaalt hoe hij de saldi op de spelersrekeningen van het risicodragend kapitaal afscheidt. Hij kan daarbij kiezen voor een Nederlandse stichting, bijvoorbeeld naar het model waarop Nederlandse advocaten hun derdengelden afschermen, of voor een trust naar Angelsaksisch recht. Ook een derdenrekening zoals die in de Nederlandse notariële en gerechtsdeurwaarderspraktijk wordt gebruikt, is een geschikt instrument om de saldi van de spelersrekeningen af te scheiden van het risicodragend vermogen (derde lid).

Daarnaast moet de vergunninghouder waarborgen dat het saldo op de spelersrekening te allen tijde aan de rechthebbende kan worden uitgekeerd. Dit betekent dat hij naast afscheiding van de saldi op de spelersrekeningen van risicodragend kapitaal moet voorzien in passende maatregelen en procedures die veilig stellen dat te allen tijde duidelijk is welke speler recht heeft op welke uitkering en dat er ook een of meerdere personen zijn die de uitkering daadwerkelijk zullen kunnen verzorgen, ook ingeval van faillissement. In de gegeven voorbeelden kan hierbij worden gedacht aan het bestuur van de stichting of de trustee van de trust die de saldi beheert, of aan een accountant die gerechtigd is de saldi uit te keren.

Derde lid

Het derde lid maakt het mogelijk dat de vergunninghouder bij het afscheiden van de spelerstegoeden van het risico dragende eigen vermogen, kan kiezen voor een derdenrekening zoals die ook in de Nederlandse gerechtsdeurwaarderspraktijk wordt gebruikt. Op grond van derde lid is artikel 19, eerste lid, tweede en derde volzin, tweede en derde lid, vierde lid, tweede en derde volzin, vijfde, zesde en achtste lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet in dat

geval van overeenkomstige toepassing.

Vierde lid

Op grond van het vierde lid worden nadere regels gesteld met betrekking tot onder meer de opening, sluiting en schorsing van een speelrekening, het storten van geld op die rekening en de betaling uit die rekening, en de informatievoorziening aan de speler over zijn speelrekening.

Zo zal onder meer worden geregeld dat de vergunninghouder ten behoeve van een speler slechts één speelrekening kan openen, uitsluitend gelden van de speler op die rekening aanvaardt die afkomstig zijn van de bankrekening van die speler, de door de speler gestorte en gewonnen gelden onverwijld op de speelrekening bijschrijft, geen overboekingen toestaat tussen speelrekeningen van verschillende spelers en geen krediet aan de speler verstrekt op diens speelrekening. Ook mag de vergunninghouder geen kosten berekenen voor de uitkering van het saldo van de speelrekening aan de speler.

De speelrekening zal door de vergunninghouder moeten worden gesloten, indien de inschrijving als speler wordt beëindigd. Het saldo van de speelrekening wordt dan onverwijld naar de bankrekening van de speler overgeboekt. Behoudens enkele uitzonderingen – verband houdend met bijvoorbeeld onderzoeken naar malversaties als witwassen of oneerlijk spelverloop - heeft de speler te allen tijde recht op uitkering van het saldo op zijn speelrekening.

De vergunninghouder moet de speler gegevens verstrekken met betrekking tot onder meer het saldo van diens speelrekening en de mutaties.

Artikel 31n (preventie)

Eerste lid (registratie en analyse)

De vergunninghouder registreert de voor de detectie van mogelijk risicovol speelgedrag relevante gegevens en analyseert op basis van risico's voor kansspelverslaving om (ontluikend) probleemgedrag vroegtijdig te onderkennen. Op grond van het vijfde lid wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt welke gegevens in ieder geval moeten worden geregistreerd en geanalyseerd. Ook worden hierbij de te hanteren risico-indicatoren nader uitgewerkt. Het gaat hierbij in ieder geval om de hoogte van de limieten in het spelersprofiel, verhogingen en overschrijdingen daarvan, ontwikkelingen in de frequentie waarmee de speler deelneemt aan kansspelen op afstand, en ontwikkelingen in de door hem op de spelersrekening gestorte bedragen. Dergelijke indicatoren kunnen bij het organiseren van kansspelen op afstand met elektronische middelen worden gegenereerd. Daarnaast gaat het om ongewenst gedrag van de speler jegens medespelers of jegens medewerkers van de vergunninghouder, bijvoorbeeld medewerkers van de klantendienst, en om externe signalen van bijvoorbeeld gezinsleden van de speler. Deze indicatoren worden ook gebruikt bij kansspelen die in speelhallen en speelcasino's worden georganiseerd. Indien de analyse daartoe aanleiding geeft, moet de vergunninghouder in het speelgedrag interveniëren.

De registratie en analyse van gegevens met betrekking tot het speelgedrag kunnen op enig moment leiden tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, te weten gezondheidsgegevens in de zin van artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Hierop is in de toelichting bij de artikelen 27ja en 30v al nader ingegaan.

Tweede lid

Indien analyse van de geregistreerde gegevens leidt tot een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving, moet de vergunninghouder het gedrag van de speler nader onderzoeken. Een bepaalde risico-indicator kan immers duiden op een (ontluikend) risicovol speelgedrag, maar zou ook een andere, meer onschuldige verklaring kunnen hebben. Dit onderzoek geschiedt aan de hand van een persoonlijk onderhoud met de speler. Dit onderhoud kan door de organisator van kansspelen op afstand via elektronische weg plaatsvinden (bijvoorbeeld via mail, beeldtelefoon of chat). De vergunninghouder zal zich daarbij moeten vergewissen van de juistheid van de door hem geconstateerde speelgedrag en onderzoeken of de speler door onmatige deelname of kansspelverslaving zichzelf of anderen schade kan berokkenen. Onder meer moet worden onderzocht of de speler zich de geconstateerde deelname aan de kansspelen financieel wel kan veroorloven, in hoeverre sprake is van afhankelijkheid van kansspelen, en welke invloed de deelname aan de kansspelen heeft op het gedrag en de omgeving van de speler.

Dit onderzoek moet worden uitgevoerd door medewerkers die kennis hebben van verslavingsproblematiek en (ontluikend) probleemgedrag kunnen onderkennen.

De vergunninghouder stelt een verslag van dit onderhoud op. Dit verslag is onder meer van belang met het oog op verdere monitoring van de speler en eventuele tijdelijke uitsluiting door de kansspelautoriteit van verdere deelname aan kansspelen (zie artikel 33da). Het verslag is ook van belang voor het toezicht op naleving van de verplichting tot interventie door de kansspelautoriteit.

Derde lid

Indien de vergunninghouder op grond van de analyse van het speelgedrag en het persoonlijk onderhoud met de speler redelijkerwijs moet vermoeden dat deze speler door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of anderen schade kan berokkenen, informeert hij de speler over diens speelgedrag in relatie tot verantwoord speelgedrag. In wezen houdt hij die speler hiermee een spiegel voor waardoor deze zich bewust moet worden van zijn speelgedrag en de gevolgen daarvan. De vergunninghouder moet in zo'n geval voorkomen dat de speler zich kan aanmelden voor deelname aan de door hem georganiseerde kansspelen (artikel 31l, derde lid).

De vergunninghouder is bovendien gehouden deze speler te adviseren zich tijdelijk uit te sluiten van deelname aan kansspelen op afstand en kansspelen in speelhallen of speelcasino's, en hem te informeren over de gevolgen daarvan. Deze zelfuitsluiting betekent dat de speler tijdelijk wordt opgenomen in het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h), waardoor hij gedurende zes maanden – of langer, indien hij dat wenst - niet wordt toegelaten tot speelhallen en speelcasino's in Nederland en tot kansspelen op afstand die in Nederland worden aangeboden. Op die beslissing kan de speler gedurende zes maanden niet terugkomen. Naar verwachting zal een grote meerderheid van de betrokken spelers dit advies volgen. In dat geval moet de vergunninghouder de speler desgevraagd behulpzaam zijn bij die zelfuitsluiting door de daartoe benodigde feitelijke handelingen voor hem te verrichten. De speler kan deze handelingen uiteraard ook zelf verrichten. De vergunninghouder kan de speler niet verplichten tot een dergelijke uitsluiting. De kansspelautoriteit kan de speler wel voor de duur van zes maanden uitsluiten (artikel 33da).

Vierde lid

Het vierde lid heeft betrekking op de speler die naar het deskundige oordeel van de

vergunninghouder door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of anderen weliswaar schade kan berokkenen, maar die zich niet tijdelijk wil laten uitsluiten van deelname aan kansspelen op afstand of in speelcasino's of speelhallen. De vergunninghouder moet de kansspelautoriteit hierover in kennis stellen. De kansspelautoriteit kan de betrokken speler alsnog tijdelijk uitsluiten van deelname aan die kansspelen (artikel 33da). De vergunninghouder moet de kansspelautoriteit bij die kennisgeving de nodige gegevens verstrekken die de kansspelautoriteit nodig heeft voor de beoordeling of de betrokken speler inderdaad door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of anderen schade kan berokkenen en voor de eventuele voorbereiding van een besluit tot tijdelijke uitsluiting. Die gegevens worden op grond van het vijfde lid in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Het gaat hierbij in ieder geval om de gegevens en analyse omtrent het speelgedrag van de betrokken speler (eerste lid), de uitkomst van het onderzoek naar het gedrag van de speler (tweede lid) en de reactie van de speler op het advies tot zelfuitsluiting (derde lid). De kansspelautoriteit moet op de juistheid en volledigheid van deze gegevens kunnen afgaan. Indien de door de vergunninghouder verstrekte gegevens in een voorkomend geval echter ontoereikend zijn, kan de kansspelautoriteit aanvullende gegevens van de vergunninghouder vragen. Ook kan zij zelf aanvullende gegevens vergaren.

In het maatschappelijk belang van de preventie van kansspelverslaving kan de vergunninghouder gebruik maken van het burgerservicenummer van de betrokken speler. Met dit gebruik en met de kwaliteitscontroles die binnen de BSN-infrastructuur gebruikt kunnen worden, wordt de kwaliteit van de gegevens in het register bevorderd en daarmee het risico op identiteitsverwisseling gereduceerd, en worden ook de administratieve en uitvoeringslasten bij de vergunninghouder en de kansspelautoriteit gedrukt. In de toelichting op artikel 33h, vijfde lid, wordt hierop nader ingegaan. De vergunninghouder moet zich houden aan de privacywaarborgen en onder meer waarborgen dat het burgerservicenummer niet voor ander doeleinden wordt gebruikt. Op grond van het vijfde lid worden hierover nadere regels gesteld.

Vijfde lid

Op grond van het vijfde lid kunnen in de lagere regelgeving nadere regels worden gesteld met betrekking tot de registratie en analyse van spelersgegevens en de gevolgen die de vergunninghouder daaraan moet verbinden.

Artikel 31o (delegatie)

Het huidige stelsel van de Wok maakt het mogelijk dat aan de kansspelvergunningen voorschriften kunnen worden verbonden. De onderwerpen waarop die voorschriften beperking kunnen hebben, zijn niet limitatief benoemd. Uitgangspunt van deze wet is dat lagere regelgeving zoveel mogelijk in een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling worden opgenomen. De voorgaande artikelen bevatten daarvoor de nodige delegatiegrondslagen. Ook is het mogelijk om ook aan de vergunning tot kansspelen op afstand voorschriften te verbinden om in individuele gevallen maatwerk te kunnen leveren. Dit neemt niet weg dat de regering het wenselijk acht om een aanvullende delegatiegrondslag op te nemen om de regulering van kansspelen op afstand in goede banen te kunnen leiden. Daarom bepaalt het voorgestelde artikel 31o dat bij krachtens algemene maatregel van bestuur daarover nadere regels kunnen worden gesteld.

Onderdeel O (artikel 33da)

Personen die niet willen deelnemen aan kansspelen op afstand, in speelcasino's en in

speelhallen kunnen zich, al dan niet na tussenkomst van de organisator van dergelijke spelen en al dan niet met hun hulp, tijdelijk uitsluiten van deelname aan dergelijke kansspelen door inschrijving in het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h). Het kan hierbij gaan om zelfuitsluiting op advies van een vergunninghouder na analyse van het speelgedrag en een persoonlijk onderhoud met de betrokken speler. Noodzakelijk is dit echter niet voor tijdelijke zelfuitsluiting van deelname aan dergelijke kansspelen; iedere Nederlands ingezetene kan zich vrijwillig in het register inschrijven. Inschrijving in het register kan echter ook op niet-vrijwillige basis geschieden.

Eerste lid

Het voorgestelde artikel 33da, eerste lid, geeft de raad van bestuur van de kansspelautoriteit de bevoegdheid om risico- en probleemspelers die daartoe niet zelf hebben gekozen, voor de duur van zes maanden uit te sluiten van deelname aan kansspelen op afstand, in speelcasino's en in speelhallen. Het gaat hierbij met name om gevallen waarin de organisator van dergelijke kansspelen na registratie en analyse van het speelgedrag, na interventie en na nader onderzoek de speler vanuit zijn deskundigheid heeft geadviseerd tot tijdelijke zelfuitsluiting, en waarin de speler dat advies niet heeft gevolgd. De vergunninghouder moet in dergelijke gevallen de kansspelautoriteit hiervan in kennis stellen en daarbij de nodige gegevens verstrekken die in ieder geval betrekking hebben op het speelgedrag, de analyse daarvan en het naar aanleiding hiervan door de vergunninghouder ingestelde onderzoek (artikelen 27ja, 30v en 31n).

Het kan echter ook gaan om gevallen waarin een derde belanghebbende, bijvoorbeeld een gezinslid van de speler, zich rechtstreeks tot de kansspelautoriteit wendt met het verzoek om een speler tijdelijk van deelname uit te sluiten. In dat geval heeft de kansspelautoriteit minder gegevens ter beschikking met betrekking tot het exacte (speel)gedrag van de betrokkene, maar kunnen meer gegevens over de persoonlijke en maatschappelijke gevolgen van dat speelgedrag beschikbaar zijn.

Naar aanleiding van de kennisgeving van de vergunninghouder of het verzoek van een derde belanghebbende zal de kansspelautoriteit onderzoeken of de betrokken speler inderdaad een risico- of probleemspeler is die door zijn speelgedrag schade aan zichzelf of anderen kan aanrichten en door opneming in het centraal register tijdelijk van deelname aan kansspelen op afstand, in speelcasino's of in speelhallen moet worden uitgesloten. De procedurele aspecten van (de voorbereiding van) het besluit tot onvrijwillige opname in het centraal register worden beheerst door de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Bij de voorbereiding van een besluit tot tijdelijke uitsluiting moet de kansspelautoriteit de nodige kennis vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaren (artikel 3:2 Awb). Relevante feiten betreffen onder meer het speelgedrag van de desbetreffende speler en de (negatieve) invloed van kansspelen op het leven van de speler. Deze zullen in de meeste gevallen als gezegd voornamelijk afkomstig zijn van de vergunninghouder die de melding heeft gedaan en daarbij relevante gegevens heeft verstrekt, of naar aanleiding van die melding nadere gegevens moet verstrekken. Uit het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb) vloeit voort dat de kansspelautoriteit zich ervan moet van vergewissen dat het onderzoek door de vergunninghouder zorgvuldig is geweest. De vergunninghouder moet gegevens over het speelgedrag van de betrokkene hebben geanalyseerd, op basis daarvan een redelijk vermoeden van risicovol speelgedrag hebben verkregen en dit in een persoonlijk onderhoud met de betrokkene hebben besproken, waarbij het vermoeden niet is weggenomen. Een en ander moet op schrift zijn vastgelegd.

De gegevens kunnen ook afkomstig zijn van de betrokken speler zelf die in de gelegenheid moet worden gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen (artikel 4:8 Awb), of van een derde als bijvoorbeeld een gezinslid of een externe deskundige op het gebied van verslavingszorg. Voorbereiding van het besluit zal sneller en beter verlopen naarmate het door de vergunninghouder ingestelde onderzoek zorgvuldiger is. Daarom worden op grond van de voorgestelde artikelen 27ja, vijfde lid, 30v, vijfde lid, en 31n, vijfde lid, eisen gesteld aan de gegevensanalyse en het daarop volgende onderzoek van de vergunninghouder. Op grond van deze gegevens moet de kansspelautoriteit in beginsel de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen kunnen afwegen (artikel 3:4 Awb) en het besluit van een deugdelijke motivering kunnen voorzien (artikel 3:46 Awb).

Tweede lid

De vergunninghouder moet bij de kennisgeving de nodige gegevens verstrekken die de kansspelautoriteit nodig heeft voor de voorbereiding van het besluit tot opname van een speler in het centraal register. Deze gegevens zullen niet altijd volstaan voor de zorgvuldige voorbereiding van het besluit. Te denken valt aan gevallen waarin de vergunninghouder vermeldt dat de betrokken speler ook deelneemt aan kansspelen die door andere aanbieders worden georganiseerd en aan gevallen waarin bijvoorbeeld een gezinslid van de speler verzoekt om tijdelijke uitsluiting. In dergelijke gevallen moet de kansspelautoriteit de noodzakelijke gegevens bij de (andere) vergunninghouder kunnen opvragen. Het tweede lid voorziet er in dat deze gegevens in dat geval door de betrokken vergunninghouder moeten worden verstrekt.

Het gaat hierbij niet in eerste instantie om toezichtinformatie (artikel 34k), maar om informatie die nodig is voor de voorbereiding van het eventuele besluit tot opname in het centrale register. Die informatie kan echter wel van belang zijn voor het toezicht op naleving van de verplichting tot registratie, analyse en interventie (artikelen 27ja, 30v en 31n) en kan door de raad van bestuur op grond van artikel 33g, tweede lid, aan de toezichthouders van de kansspelautoriteit worden verstrekt.

Onderdelen P en Q (artikelen 33e en 33f)

Artikel 33e, eerste lid

Mede door het ontbreken van fysiek contact tijdens het spel tussen de speler en de aanbieder brengt deelname aan kansspelen op afstand ten opzichte van deelname aan fysieke kansspelen specifieke verslavingsrisico's met zich mee. Daarom wordt de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand onder meer verplicht het speelgedrag te registreren en te analyseren en waar nodig te interveniëren (artikel 31n). Bij risicovol speelgedrag moet de vergunninghouder de betrokken speler onder meer wijzen op de mogelijkheden van reguliere hulpverlening en anonieme online-hulpverlening.

Uit onderzoek is gebleken dat anonieme online-hulpverlening ten opzichte van behandelingen met fysiek contact tussen speler en behandelaar zeer effectief is vanwege de laagdrempeligheid en de anonimiteit. Toegang tot anonieme online-behandeling is van groot belang voor het vroegtijdig bereiken van probleemspelers. Naast de reguliere uit de Awbz gefinancierde verslavingsbehandeling werden bij wijze van experiment tot 2011 door de zorgverzekeraar ongeveer 500 online behandelingen beschikbaar gesteld waaraan volledig

anoniem kon worden deelgenomen (“Gokken in kaart”, 2011). Bekostiging in het kader van de Awbz vereist opgave van persoonsgegevens, hetgeen na 2011 heeft geleid tot een afname van het aantal aanmeldingen bij de verslavingshulporganisaties. De verwachting is dat slechts één van de tien probleemspelers daadwerkelijk in behandeling gaat, indien persoonsgegevens van de speler nodig zijn voor vergoeding van de zorgverzekeraar, en dat de overige negen pas hulp zoeken nadat grote problemen zijn ontstaan. Deskundigen hebben daarom gepleit voor het in stand houden van anonieme behandelingsmogelijkheden via internet. Deze laagdrempelige vorm van behandeling laat zich bij uitstek goed combineren met kansspelen op afstand, door vanuit de online voorlichting en preventieve instrumenten als elektronische zelftest en feedback systemen te verwijzen naar online behandeling.

Voorgesteld wordt het verslavingsfonds zodanig in te richten, dat de houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand voortaan ook een bijdrage leveren aan de kosten van de (anonieme) behandeling van kansspelverslaving en van onderzoek naar kansspelverslaving. Op dit moment vindt er door een enkele online aanbieder reeds vrijwillige subsidiëring plaats van anonieme behandeling. De voorgestelde instelling van het verslavingsfonds betekent verbreding en verduurzaming hiervan. Met de uitbreiding van de bestaande bestemmingsheffing is beoogd onnodige extra administratieve en uitvoeringslasten voor de vergunninghouder en de overheid te voorkomen.

Het via de afdracht te bekostigen onderzoek naar kansspelverslaving zal zich richten op ontwikkeling, toetsing en verbetering van risico analyse instrumenten, preventieve maatregelen en (online) behandelmethodes in relatie tot kansspelen op afstand. Ook is inzicht nodig in de het effect van de regulering van online kansspelen op de kansspelverslaving. Het verslavingsonderzoek ten aanzien van kansspelen op afstand staat nog in de kinderschoenen, zoals ook wordt beargumenteerd in het groenboek van de EC en het door de EU gefinancierde research programma ALICE-RAP (www.alicerap.eu).

De grondslag van de bijdrage aan de kosten van de anonieme behandeling van en onderzoek naar kansspelverslaving is het bruto spelresultaat van de vergunninghouder. Dit is ook de grondslag van de heffing ter bestrijding van de kosten van de kansspelautoriteit (zie het voorgestelde tweede lid, onder c, van artikel 33e). In de beschikking waarbij de kansspelheffing wordt opgelegd, zullen voortaan “boven de streep” twee bedragen worden gespecificeerd; naast het bedrag dat de vergunninghouder verschuldigd is als bijdrage aan de kosten van de kansspelautoriteit wordt voortaan afzonderlijk het bedrag ter bestrijding van de kosten van kansspelverslaving gespecificeerd. Dit laatste bedrag wordt door de kansspelautoriteit ter beschikking van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Sport gesteld.

De maximale hoogte van de bijdrage die door de houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand gezamenlijk moet worden geleverd, wordt door de Minister van Veiligheid en Justitie vastgesteld. Die bijdrage is uiteraard niet hoger dan de daadwerkelijk voor (anonieme) behandeling en onderzoek naar kansspelverslaving gemaakte kosten. Die zullen door het ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden gespecificeerd en verantwoord. Bij de vaststelling van de hoogte van de bijdrage zal daarnaast ook rekening worden gehouden met de totale kostendruk die mede bepalend is voor de toeleiding van spelers naar het veilige en gereguleerde kansspelaanbod. Hoge kosten belemmeren immers het passende en attractieve legale aanbod dat spelers moet weerhouden

van deelname aan illegale kansspelen op afstand die het hoge beschermingsniveau – ook tegen kansspelverslaving - van de legale kansspelen op afstand niet bieden.

De scope van het verslavingsfonds ten aanzien van te bekostigen anonieme en/of reguliere behandelingen, de omvang van het fonds en de verwachte hoogte van de aanvullende heffing was ten tijde van de consultatie van dit wetsvoorstel niet bekend. Deze worden via een uitvoeringstoets nader uitgewerkt.

Met de voorgestelde uitbreiding van de bestemming van de kansspelheffing wordt ook tegemoet gekomen aan de motie Van Gent (Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 12) waarin de toenmalige regering werd verzocht de wenselijkheid en haalbaarheid te onderzoeken van een door kansspelaanbieders te financieren fonds waaruit de kosten van de behandeling van kansspelverslaafden gefinancierd kunnen worden.

Artikelen 33e, tweede lid, en 33f

De kosten van de kansspelautoriteit worden bestreden uit een bestemmingsheffing (de kansspelheffing), die wordt opgelegd aan de houders van vergunningen tot het organiseren van kansspelen. De grondslag van de kansspelheffing is op dit moment – kort gezegd - de nominale waarde van de verkochte deelnamebewijzen voor loterijen en de aantallen speeltafels, daaraan gekoppelde spelerterminals en spelersplaatsen van speelautomaten voor speelautomaten (hallen) en speelcasino's.

Deze grondslagen zijn gebaseerd op de fysieke werkelijkheid en zijn niet bruikbaar voor de kansspelen die op afstand worden georganiseerd. Om die reden wordt voorgesteld als grondslag voor de kansspelen op afstand aan te houden het zogeheten bruto spelresultaat. In het eerste subonderdeel van artikel 33e, tweede lid, is dit omschreven als het verschil tussen de ontvangen inzetten en de uitgekeerde prijzen. Tot de inzetten worden hierbij ook gerekend de speeltegoeden die de vergunninghouder de speler gratis ter beschikking stelt om mee te kunnen spelen (bonussen). Deze worden niet gerekend tot de prijzen, aangezien zij door de speler niet te gelde kunnen worden gemaakt. Bij prijzen in natura ligt dit anders, aangezien die ter vrije beschikking worden gesteld van de speler die deze bijvoorbeeld kan verkopen. Van prijzen in natura wordt de kostprijs voor de vergunninghouder bij de berekening van het bruto spelresultaat betrokken. De vergunninghouder zal hiervoor een bewijsstuk (bijvoorbeeld de factuur) moeten kunnen overleggen, waaruit de kosten van aanschaf van die prijzen blijkt. Prijzen die bijvoorbeeld door een sponsor gratis ter beschikking zijn gesteld, blijven buiten beschouwing.

Bij bepaalde kansspelen waarbij spelers tegen elkaar en niet tegen de vergunninghouder spelen, worden de prijzen niet door de vergunninghouder ter beschikking gesteld, maar ontvangt de vergunninghouder slechts een vergoeding voor het mogelijk maken van deelname aan die kansspelen. Bij pokertoernooien betreft dit bijvoorbeeld de toernooi fee die men betaalt naast de fee om zichzelf in te kopen in het spel. Bij een betting exchange betreft dit de commissie voor de aanbieder. In dergelijke gevallen wordt de kansspelheffing berekend op basis van hetgeen de vergunninghouder ontvangt voor het geven van gelegenheid tot deelname aan de kansspelen. Deze grondslag wordt ook toegepast indien de vergunninghouder een vergoeding van de speler verlangt alvorens hem deelname aan de kansspelen toe te staan. Deze grondslag is opgenomen in het tweede subonderdeel van artikel 33e, tweede lid. Een combinatie van beide grondslagen is uiteraard niet uitgesloten.

In het nieuwe derde lid van artikel 33f is voor ieder van deze grondslagen afzonderlijk een percentage vastgesteld. Dit maakt het mogelijk om te differentiëren. Het verschil tussen de ontvangen inzetten en de uitgekeerde prijzen is in het algemeen hoger dan het bedrag dat de vergunninghouder ontvangt voor het geven van gelegenheid tot deelneming aan de kansspelen, terwijl de kosten van toezicht en de andere taken van de kansspelautoriteit die uit de kansspelheffing worden betaald niet verschillen. Deze percentages kunnen worden gewijzigd. Op grond van het (hernummerde) negende lid van artikel 33f kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de kansspelheffing.

Onderdeel R (artikel 33g)

Aanhef

Op grond van artikel 33g, eerste lid, onder a, kan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit persoonsgegevens, waaronder strafrechtelijke persoonsgegevens verwerken, voor zover die verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van de Wok. De uitoefening van de bevoegdheid om personen ten aanzien van wie een redelijk vermoeden bestaat dat deze door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving zichzelf of anderen schade kunnen berokkenen (artikel 33da) tijdelijk uit te sluiten van deelname aan risicovolle kansspelen, kan leiden tot de verwerking van gezondheidsgegevens in de zin van artikel 16 Wbp. Het verbod om dergelijke gegevens te verwerken is ingevolge artikel 23, eerste lid, aanhef en onder e, Wbp niet van toepassing, indien een dergelijke verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Het tegengaan van kansspelverslaving is een dergelijk zwaarwegend belang. De aanvulling van artikel 33g, eerste lid, voorziet in een wettelijke grondslag voor de verwerking van dergelijke bijzondere persoonsgegevens.

Ingevolge het vierde en vijfde lid van artikel 33g worden die gegevens niet verwerkt voor een ander doel dan waarvoor zij zijn verstrekt en blijft verwerking achterwege indien de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daardoor onevenredig wordt geschaad. Op grond van het zesde lid treft de kansspelautoriteit in haar privacyreglement onder meer de nodige passende beveiligingsmaatregelen.

Onderdeel d

In het kader van administratieve samenwerking met de kansspeltoezichthouders in andere landen waar de (aspirant-) vergunninghouder met vergunning kansspelen aanbiedt of waar onderdelen van zijn speelsysteem zijn geplaatst, moeten gegevens - en in voorkomende gevallen ook persoonsgegevens met betrekking tot kansspelaanbieders - kunnen worden uitgewisseld. De voorgestelde aanvulling van artikel 33g, eerste lid, maakt dit mogelijk onder de waarborgen die dat artikel al biedt. Zo mogen geen gegevens met andere toezichthouders worden uitgewisseld indien de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daardoor onevenredig wordt geschaad en zijn de technische en organisatorische maatregelen voor de beveiliging, de doelbinding en het interne toezicht van toepassing. De gegevensuitwisseling moet uiteraard in overeenstemming zijn met de Nederlandse regelgeving. Zo zullen geen gegevens worden verstrekt indien het doel waarvoor de gegevens zullen worden gebruikt onvoldoende bepaald is of onvoldoende is gewaarborgd, en dat de gegevens niet worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze worden verstrekt.

De ervaring van de Deense kansspeltoezichthouder leert dat reeds een enkele melding van

illegaal kansspelaanbod in Denemarken aan de kansspeltoezichthouder van het land waar de aanbieder een kansspelvergunning heeft, vaak leidt tot het staken van het illegale aanbod.

Op grond van het zevende lid zal de kansspelautoriteit in haar privacy-reglement nadere regels stellen met betrekking tot de buitenlandse toezichthouders waarmee gegevens kunnen worden uitgewisseld, de wijze waarop gegevens kunnen worden verstrekt en de doorlevering en vernietiging van gegevens.

Onderdeel S (artikel 33h)

Het voorgestelde artikel 33h bevat bepalingen met betrekking tot het centraal register uitsluiting kansspelen (het register), waarop in het algemene deel van deze toelating reeds nader is ingegaan. In dit register zijn gegevens opgenomen van personen aan wie gedurende een bepaalde tijd, maar tenminste zes maanden, geen toegang mag worden geboden aan kansspelen die op afstand of in een speelhal of speelcasino worden georganiseerd. Een ieder die dat wil, kan zich in dit register laten opnemen.

Dit artikel moet worden gezien in samenhang met de voorgestelde artikelen 27ja, 30v en 31n op grond waarvan de daar bedoelde organisatoren van kansspelen op afstand, in speelhallen en in speelcasino's het speelgedrag van de speler moeten analyseren. Bij een redelijk vermoeden van een vergunninghouder dat de speler door kansspelverslaving of onmatige deelname aan kansspelen zichzelf of anderen schade kan berokkenen, moeten zij de speler adviseren om zich vrijwillig te laten inschrijven in dit register. Die organisatoren kunnen spelers niet verplichten tot zelfuitsluiting. Dit artikel moet ook worden gezien in samenhang met het voorgestelde artikel 33da, op grond waarvan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit personen tegen hun wil tijdelijk voor de periode van zes maanden de mogelijkheid kan ontnemen om deel te nemen aan kansspelen die op afstand of in een speelhal of speelcasino worden georganiseerd.

Eerste lid

Het register wordt bijgehouden door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit. Haar beheertaak moet worden gescheiden van de andere taken en bevoegdheden van de raad, zoals het toezicht op naleving en de handhaving van de kansspelregelgeving en het opnemen van personen in het register. Als verantwoordelijke voor het beheer van het register en de verstrekkingen uit het register legt de raad van bestuur op ter uitvoering van artikel 13 Wbp onder meer passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Deze maatregelen moeten ten minste een passend beveiligingsniveau garanderen. Die zijn onder meer gericht op het voorkomen van onnodige verzameling en verdere verwerking van persoonsgegevens, en een tijdige verwijdering van gegevens wanneer de uitsluiting niet meer van kracht is.

Tweede lid

Het doel van het register is het voorkomen dat personen die niet willen of niet mogen deelnemen aan kansspelen op afstand, in speelhallen of in speelcasino's, toch aan dergelijke kansspelen kunnen deelnemen. Het gaat hierbij om personen die zich voor de duur van zes maanden of langer vrijwillig hebben uitgesloten van deelname aan dergelijke kansspelen (onderdeel a), en om personen die door de kansspelautoriteit op grond van het voorgestelde artikel 33da voor de duur van zes maanden tegen hun wil daarvan zijn uitgesloten (onderdeel

b).

Derde lid

Het register bevat slechts die gegevens die noodzakelijk zijn om het doel te kunnen realiseren. Het bevat daarom die gegevens die noodzakelijk zijn om degene die van deelname aan kansspelen op afstand of in speelcasino's en speelhallen is uitgesloten, als zodanig te kunnen identificeren, en gegevens die noodzakelijk zijn voor een deugdelijk beheer van het register.

Onderdeel a

Het register bevat noodzakelijkerwijs persoonsgegevens met betrekking tot ingeschreven personen, aangezien de betrokken vergunninghouders geen kansspelen mogen aanbieden aan een persoon die in het register is ingeschreven (artikelen 27j, 30u en 31l) en de aspirant-speler dus moet kunnen herkennen. Op grond van het achtste lid wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt welke persoonsgegevens in het register worden opgenomen. In de meeste gevallen zal met het burgerservicenummer van de betrokkene kunnen worden volstaan. In die gevallen waarin geen burgerservicenummer beschikbaar is, zullen nadere identificerende gegevens als naam, voornamen, geboortedatum en geboorteplaats moeten worden opgenomen om mogelijke persoonsverwisseling te voorkomen. Betrouwbare identificatie is ook van belang voor het inzage- en correctierecht van de ingeschreven persoon op grond van artikelen 35 en 36 van de wet bescherming persoonsgegevens. Op grond van het zevende lid worden deze gegevens na afloop van de periode van de uitsluiting geanonimiseerd en uit het raadpleegbare deel van het register verwijderd. Met het raadpleegbare deel wordt het deel van het register bedoeld wat vergunninghouders kunnen raadplegen middels een hit/ no hit systematiek. Voor onderzoek en beleid worden gegevens geanonimiseerd en buiten het register geplaatst. Deze gegevens kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt voor analyses ten behoeve van verslavingspreventie.

Onderdeel b

Het register bevat noodzakelijkerwijs ook de ingangs- en einddata van de uitsluiting. Deze gegevens zijn van belang voor de vraag of een persoon al dan niet mag worden toegelaten tot kansspelen op afstand of tot de fysieke speelcasino's en speelhallen. Deze data worden ingevoerd met de beslissing van de raad van bestuur om een persoon op te nemen in het register (artikel 33da) of bij het opnemen van een vrijwillige uitsluiting. De termijn van uitsluiting is ten minste zes maanden.

Onderdeel c

Om de kansspelautoriteit als beheerder van het register het inzage- en correctierecht van de ingeschrevene op grond van de wet bescherming persoonsgegevens te realiseren, moeten ook de aan de inschrijving ten grondslag liggende redenen worden opgenomen. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan het documenteren van het bescheiden waarmee een speler toestemming geeft om zich vrijwillig te laten uitsluiten. Voor de onvrijwillige uitsluitingen (artikel 33da) geldt dat ook de daartoe strekkende besluiten van de raad van bestuur controleerbaar moeten zijn. De beheerder moet na de inschrijving kunnen aantonen waarom een persoon vrijwillig dan wel onvrijwillig in het register is opgenomen.

Onderdeel d

In verband met het inzage- en correctierecht van de ingeschrevene (artikelen 35 en 36 Wbp) is ook noodzakelijk dat de herkomst van de in het register opgenomen gegevens voor de

beheerder van het register bekend zijn. Die kunnen afkomstig zijn van de speler die zich al dan niet na tussenkomst van een vergunninghouder vrijwillig heeft uitgesloten, maar ook van bijvoorbeeld de vergunninghouder of een gezinslid van de speler. Dit vergroot de transparantie voor de betrokkene over de wijze waarop de inschrijving in het register tot stand is gekomen. Tevens stelt het registreren van de herkomst van gegevens de beheerder van het register in staat om aangeleverde gegevens te verifiëren bij twijfel over juistheid.

Vierde lid

Het vijfde lid regelt de verstrekking van gegevens uit het register. Ook die verstrekking is beperkt tot hetgeen noodzakelijk is om het doel van het register te kunnen bereiken.

Onderdeel a

De houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand of in speelhallen en speelcasino's moeten noodzakelijkerwijs gegevens uit het register kunnen raadplegen, zodat zij de toegang tot die kansspelen en fysieke locaties kunnen weigeren aan een persoon die in het register is opgenomen. Die raadpleging wordt beperkt tot een vergelijking van gegevens van de (aspirant)speler met de gegevens in het register op basis van hit/no hit. Dit wil zeggen dat een melding aan de vergunninghouder wordt afgegeven, indien de gegevens die hij bij raadpleging invoert, overeenkomen met de gegevens die in het register zijn opgenomen. Meer gegevens dan dat heeft de vergunninghouder niet nodig om te voldoen aan zijn wettelijke verplichting om een ingeschreven persoon toegang tot -kansspelen op afstand of tot fysieke speelhallen en speelcasino's te weigeren (artikelen 27j, 30u en 31l). Die vergunninghouder hoeft daarvoor niet te weten wanneer de periode van uitsluiting van de betrokkene eindigt, wat de redenen voor inschrijving in het register zijn geweest en wie die gegevens heeft verstrekt. Raadpleging op basis van hit/no hit zal bovendien uitsluitend kunnen geschieden door personen die daartoe bepaaldelijk door de vergunninghouder zijn geautoriseerd.

Onderdeel b

Ook de ambtenaren en personen die toezicht houden op de naleving van de kansspelwetgeving moeten toegang tot de in het register opgenomen gegevens kunnen hebben om dat toezicht te kunnen uitoefenen.

Onderdeel c

Daarnaast moet de raad van bestuur bestuurlijke sancties kunnen opleggen aan vergunninghouders indien die een in het register opgenomen persoon toegang tot kansspelen blijkt te hebben verleend. Dit vergt raadpleging van het register.

Vijfde lid

In het maatschappelijk belang van de preventie van kansspelverslaving kunnen de kansspelautoriteit bij het beheer van het register en de vergunninghouder bij de registratie en bevraging daarvan, gebruik maken van het burgerservicenummer van de betrokken speler. Met dit gebruik en met de kwaliteitscontroles die binnen de BSN-infrastructuur gebruikt kunnen worden, wordt de kwaliteit van de gegevens in het register bevorderd en worden de administratieve en uitvoeringslasten bij de vergunninghouder en de kansspelautoriteit gedrukt.

Met het gebruik van het burgerservicenummer in combinatie met de identificatieplicht en verificatie van de geldigheid van het identiteitsbewijs en het burgerservicenummer in de

BSN-infrastructuur wordt een hoge mate van zekerheid verkregen over de identiteit van de in het register ingeschreven persoon. Deze zekerheid is van groot belang om identiteitsverwisselingen te voorkomen. Het gebruik van het burgerservicenummer brengt weliswaar bepaalde privacyrisico's met zich mee, maar daar staat tegenover dat dit gebruik een positief effect heeft op de gegevenskwaliteit en daarmee op de effectiviteit van het register bij de preventie van kansspelverslaving.

Er zijn twee belangrijke redenen om de gegevenskwaliteit zo hoog mogelijk te houden. In het licht van de doelstelling van het register is het noodzakelijk om ingeschreven spelers te kunnen weren van deelname aan kansspelen met een hoog speltempo die in speelhallen, in speelcasino's en op afstand worden aangeboden. Indien een ingeschreven persoon, die uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven niet aan dergelijke kansspelen te willen deelnemen of die door onmatige deelname of kansspelverslaving zichzelf of anderen schade kan berokkenen, toch wordt toegelaten als gevolg van een identiteitsverwisseling, heeft dit negatieve gevolgen voor de effectiviteit van het register en daarmee voor de verslavingspreventie en de gezondheid van de betrokken speler.

Daarnaast moet worden voorkomen dat een speler die niet in het register is ingeschreven, wordt verwisseld met een ander die wel is ingeschreven. Een dergelijke verwisseling zou tot gevolg hebben dat de betrokkene zonder goede reden de toegang tot een speelhal, een speelcasino of kansspelen op afstand wordt geweigerd, waarmee diens vrijheid om aan kansspelen deel te nemen ten onrechte wordt beperkt.

Gezien het grote aantal van 8,8 miljoen spelers, waarvan blijkens meergenoemd rapport "Gokken in kaart" ongeveer 112.000 binnen de doelgroep van het centraal register vallen, bestaat er een reële kans op identiteitsverwisselingen indien geen gebruik wordt gemaakt van een uniek identificerend gegeven. Het burgerservicenummer biedt een dergelijk uniek gegeven. Het identificeren van personen aan de hand van een combinatie van andere gegevens op het identiteitsbewijs blijft noodzakelijk voor de inschrijving van personen die niet beschikken over een burgerservicenummer. Het gaat hierbij echter om een klein deel van de volledige populatie, waardoor de kans op identiteitsverwisseling ook gering is.

Verwerking van het burgerservicenummer maakt een relatief eenvoudige controle door de vergunninghouder mogelijk, die bovendien vergaand geautomatiseerd kan plaatsvinden. Het uniek identificeren van personen met andere gegevens dan het burgerservicenummer leidt tot uitgebreidere handelingen bij de vergunninghouder en de kansspelautoriteit, omdat in dat geval een combinatie van gegevens ingevoerd moet worden. Bij handmatige invoer neemt bovendien het risico op fouten sterk toe.

De verwerking van het burgerservicenummer door vergunninghouders is beperkt. Het nummer wordt gebruikt voor het aanmelden bij de kansspelautoriteit van personen ten aanzien van wie zij een redelijk vermoeden hebben dat die door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving zichzelf of anderen schade kunnen berokkenen (artikelen 27ja, vierde lid, 30v, vierde lid, en 31n, vierde lid), en voor het bevragen van het register. Het burgerservicenummer wordt verder niet gebruikt door de vergunninghouder buiten het enkel vastleggen van het nummer. Het mag bijvoorbeeld niet gebruikt worden als manier om de spelersadministratie te ordenen of aan andere gegevens te koppelen. De enige informatie die

een vergunninghouder krijgt op basis van de bevraging van het register met het burgerservicenummer, is of de speler al dan niet is opgenomen in het register.

Het register wordt beheerd door de kansspelautoriteit. Het burgerservicenummer wordt in dit kader alleen gebruikt om de registratie door de kansspelautoriteit en de bevraging door vergunninghouders te faciliteren en om daarbij zo veel mogelijk zekerheid te verkrijgen over de identiteit van de betrokken ingeschrevene.

Op het ontwerp en de inrichting van het register vindt een Privacy Impact Analyse zoals toegezegd aan de Eerste Kamer naar aanleiding van de motie Franken (Kamerstukken I 2010/11, 31 051, D) plaats. Hiermee wordt bepaald welke invloed de gegevensverwerking heeft op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Op basis hiervan wordt de zwaarte van de waarborgen bepaald die deze invloed terugbrengen tot een acceptabel niveau. Op grond van het achtste lid worden nadere regels gesteld met betrekking tot deze waarborgen.

Zesde lid

De uitsluiting van deelname aan kansspelen op afstand, in speelcasino's en in speelhallen geldt voor de duur van ten minste zes maanden. Deze termijn, tot stand gekomen in overleg met verslavingszorg, waarborgt dat de uitsluiting effectief kan zijn. Daarom wordt de inschrijving in het register niet doorgehaald voordat zes maanden sinds de inschrijving zijn verstreken.

Degene die er zelf voor hebben gekozen gedurende een bepaalde periode niet aan dergelijke kansspelen te willen deelnemen, kunnen zich niet inschrijven voor een periode korter dan zes maanden, maar wel voor een langere periode. Degene die zich voor een langere periode heeft ingeschreven, kan zich na zes maanden tot de beheerder wenden met het verzoek die inschrijving door te halen.

Personen ten aanzien van wie de kansspelautoriteit heeft besloten tot tijdelijke uitsluiting van deelname aan kansspelen op afstand, in speelcasino's en in speelhallen, worden voor de duur van zes maanden ingeschreven in het register (artikel 33da). Die inschrijving wordt na zes maanden door de beheerder van het register doorgehaald.

Zevende lid

De in het register opgenomen gegevens worden na afloop van de uitsluiting onverwijld geanonimiseerd en voor beleidsontwikkeling en statistische doeleinden buiten het register geplaatst.

Achtste lid

Op grond van het achtste lid worden bij ministeriële regeling binnen het kader van het eerste, tweede en derde lid nadere regels gesteld ter waarborging van de persoonlijke levenssfeer. De verwerking van bijzondere persoonsgegevens is gerechtvaardigd door het zwaarwegende algemene belang van de bestrijding van kansspelverslaving. Artikelen 23, eerste lid, onder a en f, van de Wet bescherming persoonsgegevens biedt de grondslag voor de verwerking van de mogelijk bijzondere persoonsgegevens. De persoonsgegevens mogen uitsluitend worden verwerkt voor het doel waarvoor ze zijn verzameld. Er moet voor gezorgd worden dat de gegevens in het register niet (kunnen) worden gebruikt voor andere doelen. Tevens moet worden geregeld op welke wijze de gegevens door passende technische en organisatorische

maatregelen worden beveiligd tegen verlies of onrechtmatige verwerking. Daarbij wordt in ieder geval gedacht aan ICT-beveiliging en fysieke afsluiting van opslagruimten en zones. Ook zal de nadere regeling moeten voorzien in het toezicht op de naleving van deze regeling.

Onderdeel V (artikelen 34c tot en met 34j)

Uitgangspunt bij de handhaving van de kansspelregelgeving is bestuursrechtelijke handhaving door de kansspelautoriteit. Strafrechtelijke handhaving kan ultimum remedium worden ingezet in gevallen waarin bijvoorbeeld sprake is van (ernstige) meervoudige of herhaalde overtredingen, indien zich verwevenheid voordoet met andere criminele activiteiten, of indien de behoefte bestaat aan de toepassing van strafvorderlijke dwangmiddelen en bevoegdheden of aan specifiek strafrechtelijke sancties (vgl. onder meer Kamerstukken I 2011/12, 32 264, nr. C, p. 8).

Op grond van de huidige regelgeving beschikt de kansspelautoriteit voor de bestuursrechtelijke handhaving van de kansspelregelgeving over het toezichts- en handhavingsinstrumentarium dat hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht de toezichthouder biedt.

De bestuursrechtelijke handhaving van de regelgeving op het gebied van kansspelen op afstand vraagt om een aanvullende toezichtsbevoegdheid. Daarnaast is sinds de oprichting van de kansspelautoriteit op 1 april 2012 gebleken dat behoefte bestaat aan enkele aanvullende bevoegdheden om het toezicht op naleving van de kansspelregelgeving – zowel online als offline – te verbeteren. Artikel 34c regelt een aanvullende bevoegdheid die specifiek is gericht op kansspelen op afstand. De bevoegdheden van de artikelen 34d tot en met 34j kunnen waar nodig worden ingezet voor toezicht op naleving door zowel online- als off-line opererende kansspelaanbieders in Nederland.

Artikel 34c (deelname aan kansspelen op afstand)

Het voorgestelde artikel 34c geeft de toezichthouders van de kansspelautoriteit de bevoegdheid om in het kader van de uitoefening van hun toezichthoudende taken deel te nemen aan kansspelen op afstand die aan Nederlands ingezetenen worden aangeboden en daarbij zo nodig onvolledige of onjuiste gegevens te verstrekken. Deze bevoegdheid kan door de toezichthouders slechts worden uitgeoefend voor zover dat voor de vervulling van hun taak redelijkerwijs noodzakelijk is.

Deelname door de toezichthouder aan kansspelen op afstand waarvoor een vergunning is verleend, kan geboden voor het toezicht op naleving van de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften. Hierbij wordt onder meer gedacht aan situaties waarin de kansspelautoriteit klachten heeft ontvangen over deelname aan die kansspelen op afstand door minderjarige spelers of spelers die zich van deelname hebben uitgesloten en toch konden spelen. Ook wordt gedacht aan klachten met betrekking tot de spelersrekeningen en de uitbetaling van de speelwinsten. Dergelijke signalen kunnen leiden tot nader onderzoek door de toezichthouders, waarbij deelname aan de betrokken kansspelen op afstand noodzakelijk is om te kunnen beoordelen of de kansspelen inderdaad overeenkomstig de Nederlandse kansspelregelgeving worden aangeboden.

Deelname door de toezichthouder aan kansspelen op afstand die zonder vergunning worden georganiseerd en die dus verboden zijn, kan nodig zijn om de noodzakelijke gegevens te achterhalen om het illegale kansspelaanbod te doen ophouden. Het gaat hierbij onder meer om

gegevens met betrekking tot de identiteit van degenen die die kansspelen aanbieden en aan wie een last onder dwangsom of een boetebesluit moet worden gericht. Het kan ook gaan om gegevens met betrekking tot de wijze waarop het betalingsverkeer tussen die personen en de spelers verloopt, zodat maatregelen kunnen worden getroffen om dat betalingsverkeer te beëindigen (zie in dit verband ook het voorgestelde artikel 34n). In voorkomende gevallen kan deelname aan kansspelen op afstand door de toezichthouders gegevens opleveren die van belang zijn voor de vraag of het strafrechtelijke handhavinginstrumentarium – in plaats van het bestuursrechtelijke instrumentarium - moet worden ingezet. Gedacht kan worden aan gegevens die bijvoorbeeld betrekking hebben op fraude en witwassen.

Om te voorkomen dat de organisatoren van kansspelen op afstand hun elektronische processen zo inrichten dat de toezichthouders van de kansspelautoriteit als zodanig worden herkend en vervolgens worden misleid, is het nodig dat die toezichthouders niet als zodanig door de organisator kunnen worden herkend. Daarom moeten de toezichthouders gebruik kunnen maken van gegevens die niet herleidbaar zijn tot de kansspelautoriteit. Ook moeten de toezichthouders op de speelsite kunnen inloggen als ware hij iemand aan wie geen kansspelen mogen worden aangeboden, bijvoorbeeld een minderjarige. Hiervoor is vereist dat ook onvolledige of onjuiste gegevens moeten kunnen worden verstrekt bij het toezicht op naleving van de regelgeving met betrekking tot het organiseren van kansspelen op afstand.

Aangezien het hier deelname aan kansspelen op afstand betreft die reeds met de daarvoor benodigde elektronische middelen worden aangeboden, laat het zich niet goed denken dat de toezichthouder de organisator van die kansspelen met zijn deelname brengt tot andere overtredingen van de kansspelregelgeving dan waarop diens opzet reeds was gericht en waartoe diens elektronische systemen reeds waren ingericht. Volledigheidshalve is in het eerste lid echter uitdrukkelijk opgenomen dat dit niet is toegestaan.

Op grond van het tweede lid maakt de betrokken toezichthouder van het gebruik van zijn bevoegdheid tot deelname aan kansspelen op afstand een verslag op waarin hij zijn naam en zijn hoedanigheid, de reden voor het gebruik van die bevoegdheid, de voorschriften op de naleving of handhaving waarvan werd toegezien, en de onjuiste of onvolledige gegevens die hij bij die deelname heeft verstrekt. Voorts vermeldt hij de website en indien mogelijk de organisator(en) van de kansspelen op afstand, de tijd en wijze van deelname en hetgeen hij tijdens het toezichtonderzoek heeft gedaan, wat hem is gebleken en wat er verder tijdens dat onderzoek is voorgevallen.

Voor zover het bij de hier voorgestelde bevoegdheid gaat om deelname aan kansspelen die zonder vergunning op grond van de Wok worden georganiseerd, voorziet het voorgestelde derde lid van artikel 1 in een uitzondering op de strafbaarheid van die deelname door de betrokken toezichthouder bij de uitoefening van deze bevoegdheid.

Artikel 34d (verzegeling)

Artikel 5:28 Awb voorziet in de bevoegdheid tot verzegeling bij de toepassing van bestuursdwang. Deze bevoegdheid is echter niet van toepassing in het daaraan voorafgaande onderzoek dat er op gericht is om vast te stellen of er al dan niet sprake is van een overtreding. Het voorgestelde artikel 34d voorziet in de bevoegdheid van de toezichthouders van de kansspelautoriteit om bedrijfsruimten en voorwerpen in het belang van dat onderzoek te verzegelen. Een onderzoek naar mogelijke overtreding van de kansspelregelgeving kan zo

omvangrijk zijn, dat dit niet binnen een dag kan worden afgerond. Daarnaast is het mogelijk dat een toezichthouder tijdens het onderzoek niet op elk voor het onderzoek noodzakelijke moment de directe beschikking heeft over alle zakelijke gegevens en bescheiden of over alle voorwerpen, die voor dat onderzoek van belang kunnen zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan mogelijke bewijsstukken die zich in een fysiek of elektronisch archief bevinden. In zo'n geval moeten bedrijfsruimten kunnen worden verzegeld met het oog op het voortzetten van het onderzoek op de volgende dag. Ook voorwerpen als kasten en computers – bijvoorbeeld zogeheten gokzuilen waarmee illegaal kansspelen op afstand in bepaalde horeca-inrichtingen worden aangeboden - kunnen worden verzegeld. Verzegeling van voorwerpen kan in voorkomende gevallen minder bezwarend zijn voor de betrokkene dan het afsluiten van de gehele ruimte waarin die kast of die computer zich bevindt.

De toezichthouder heeft bij het onderzoek niet altijd zicht op alle voor het onderzoek relevante documenten of voorwerpen waarvan inzage of uitlevering zal kunnen moeten worden gevorderd. Met de voorgestelde verzegelingsbevoegdheid kan worden voorkomen dat de toezichthouder wordt geconfronteerd met een situatie waarin degene op wie het onderzoek betrekking heeft, de mogelijkheid krijgt om (bewijs)stukken of andere relevante zaken die voor het onderzoek van belang zouden kunnen zijn, te vernietigen of te verplaatsen. Dit kan zich ook voordoen tijdens nachtelijke uren of in gevallen waarin de desbetreffende stukken of voorwerpen zijn opgeslagen op een plaats waar op dat moment geen toezichthouder van de kansspelautoriteit aanwezig is of kan zijn. Verzegeling kan ook noodzakelijk zijn wanneer in het belang van het onderzoek gewacht moet worden op een in te schakelen deskundige. Het voorgestelde artikel 34d voorziet in de bevoegdheid tot verzegeling. Verbreking van de verzegeling is strafbaar op grond van artikel 199 van het Wetboek van Strafrecht. De boete bedraagt maximaal € 19.500 (vierde categorie). Om calculerend gedrag te voorkomen wordt daarom ook voorgesteld in de tweede volzin van artikel 35a, eerste lid, een bestuurlijke boete op verbreking van de verzegeling te stellen die gelijk is aan de hoogste boete op grond van de Wok (maximaal € 780.000 of 10% van de omzet).

Artikelen 34e tot en met 34h (binnentreden en doorzoeken)

Met de voorgestelde artikelen 34e tot en met 34h wordt beoogd de toezichthouders van de kansspelautoriteit de bevoegdheid te geven om woningen te betreden en deze te doorzoeken tegen de wil van de bewoner, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de in artikel 5:17 Awb bedoelde bevoegdheden. Die bevoegdheden strekken ertoe dat de toezichthouder inzage kan vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, daarvan kopieën te maken, en indien het maken van kopieën niet ter plaatse kan geschieden, de gegevens en bescheiden voor dat doel voor korte tijd mee te nemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs. Die bevoegdheden kunnen niet worden uitgeoefend in woningen.

De ervaringen van de kansspelautoriteit leren dat illegale (offline) kansspelen in de praktijk veelvuldig worden georganiseerd vanuit woningen die ook vaak met dat oogmerk zijn gehuurd. De voorgestelde regeling in de artikelen 34e tot en met 34h strekt er toe dat de kansspelautoriteit de bestuursrechtelijke bevoegdheden van artikel 5:17 Awb ook kan uitoefenen in woningen. De voorgestelde regeling is ontleend aan de regeling in de artikelen 55-55c van de Mededingingswet (zie onder meer Kamerstukken II 2005/06, 30 071, nr. 15 en Kamerstukken II 2006/07, 30 071, nr. 37).

De rechtswaARBorgen bij de toepassing van deze regeling zijn gelegen in de Grondwet, de

Algemene wet op het binnentreden en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Op grond van artikel 12 Grondwet kan slechts tegen de wil van de bewoner in een woning worden binnengetroden in bij of krachtens de wet bepaalde gevallen en door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen, en wel na voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden, behoudens bij de wet gestelde uitzonderingen. De voorgestelde regeling voldoet hieraan. Op grond van artikel 8 van het EVRM heeft een ieder recht op bescherming van zijn woning, en is het betreden en doorzoeken van die woning tegen de wil van de bewoner slechts toelaatbaar, wanneer dat bij wet is voorzien en zij in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economische welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en met het oog op dat belang proportioneel is. Bij het betreden en doorzoeken van woningen ingeval van (ernstige) overtreding van de kansspelwetgeving zijn met name van belang het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Ook kunnen in voorkomende gevallen de nationale veiligheid en de openbare veiligheid in geding zijn waar het gaat om bijvoorbeeld de financieren van terrorisme, witwassen en andere vormen van criminaliteit. De toepassing van de bevoegdheid tot binnentreding en doorzoeking wordt beheerst door de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat betekent onder meer dat zij in de praktijk alleen zal worden gebruikt indien er sprake van een gericht onderzoek.

Voor het betreden of het doorzoeken is een voorafgaande machtiging vereist van de rechter-commissaris. Deze machtiging moet met redenen omkleed en ondertekend zijn en de in de wet genoemde gegevens vermelden. Het betreden van de woning vindt plaats onder toezicht van de rechter-commissaris. De ambtenaar die onder toezicht van de rechter-commissaris is binnengetroden of een doorzoeking heeft verricht, maakt op zijn ambtseed of belofte een schriftelijk verslag op omtrent het binnentreden of de doorzoeking. In aansluiting op de regeling van binnentreden in de mededingingswetgeving is gekozen voor de rechter-commissaris bij de rechtbank Rotterdam. De redenen hiervoor zijn gelegen in het geringe aantal gevallen waarin in het kader van toezicht op naleving van de kansspelwetgeving zal worden binnengetroden, en de specialistische kennis van de kansspelregelgeving die voor de beoordeling van een voorgenomen binnentreden is vereist. De rechter-commissaris bij de rechtbank Rotterdam kan aldus expertise opbouwen en voor de toezichthouder fungeren als vast aanspreekpunt. Daarnaast is de rechter-commissaris bij de rechtbank Rotterdam als gezegd ook bevoegd tot machtiging tot binnentreden op grond van de mededingingswetgeving.

Bij de uitoefening van de bevoegdheid tot het doorzoeken van een woning tegen de wil van de bewoner, dienen ook de waarborgen van artikel 6 EVRM van belang in acht te worden genomen. Hieruit vloeit voort dat niemand gehouden is aan zijn eigen veroordeling mee te werken (EHRM 25 februari 1993, Funke, NJ 1993/485). Dit nemo tenetur beginsel vindt toepassing vanaf het moment waarop betrokkene in kennis wordt gesteld van het voornemen aan hem een boete op te leggen. In geval van de kansspelwetgeving is dit het moment waarop het boeterapport wordt uitgebracht. De voorgestelde regeling gaat ervan uit dat de bevoegdheid tot doorzoeking alleen gebruikt wordt in de fase voorafgaand aan het opmaken van dat rapport.

Artikel 34i (inbeslagneming)

Tijdens onderzoeken naar de naleving van de Wok kunnen de toezichthouders van de kansspelautoriteit stuiten op goederen waarmee illegale kansspelen worden aangeboden of die dienstig zijn bij dat illegale kansspelaanbod. Het gaat hierbij om onder meer internetzuiden waarop in bepaald horeca-inrichtingen illegaal kansspelen op afstand worden aangeboden, andere niet-toegelaten soorten kansspelautomaten, en roulettetafels in illegaal georganiseerde speelcasino's. De toezichthouders zijn bevoegd dergelijke zaken te onderzoeken en, voor zover nodig voor het onderzoek, voor korte tijd mee te nemen (artikel 5:18 Awb). De goederen zullen na dat onderzoek echter moeten worden teruggegeven. Ook in het kader van bestuursdwang kunnen goederen tijdelijk worden meegenomen (artikel 5:29 Awb), waarna deze moeten worden teruggegeven.

Het handhavingsinstrumentarium van de Algemene wet bestuursrecht kent geen mogelijkheid tot inbeslagneming zonder teruggave. Dit is uitsluitend mogelijk tijdens een strafrechtelijk onderzoek naar de naleving van de Wok, waarbij op grond van artikel 18 van de Wet op de economische delicten de bevoegdheid tot inbeslagneming bestaat. Het teruggeven van dergelijke goederen is ongewenst, aangezien zij na teruggave weer zullen kunnen worden gebruikt voor het begaan van nieuwe overtredingen van de kansspelwetgeving. Aangezien bij toezicht en handhaving van de Wok het bestuursrechtelijk instrumentarium uitgangspunt is en het strafrechtelijke instrumentarium slechts ultimum remedium wordt ingezet, wordt voorgesteld de toezichthouders van de kansspelautoriteit de bevoegdheid toe te kennen ook bij bestuursrechtelijk optreden goederen in beslag te nemen zonder teruggave. Voor de procedurele aspecten is hierbij in het voorgestelde artikel 34i aangesloten bij de regeling in artikel 1:37 van de Algemene douanewet.

Artikel 34j (sterke arm)

Op grond van artikel 5:15, tweede lid, Awb kunnen de toezichthouders van de kansspelautoriteit zich met de hulp van de sterke arm (de politie) de toegang te verschaffen tot alle plaatsen, met uitzondering van een woning tegen de wil van de bewoner. De politie kan zo nodig ten behoeve van de toezichthouder toegangsdeuren forceren. Hierdoor kunnen de toezichthouders zich in beginsel toegang verschaffen tot alle (bedrijfs)ruimten waar zich voor zover hier relevant documenten of goederen bevinden die voor het toezichtonderzoek van belang kunnen zijn. Deze bevoegdheid geeft de toezichthouders echter niet de mogelijkheid om de betreden ruimte verder te onderzoeken, daar inzage te nemen van de documenten of de daar opgeslagen goederen of vervoermiddelen te onderzoeken. Die bevoegdheden zijn gegeven in de artikelen 5:17 tot en met 5:19 Awb.

Met het oog op situaties waarin de toezichthouder al dan niet met behulp van de sterke arm toegang heeft verkregen tot een (bedrijfs)ruimte, maar hem vervolgens de medewerking aan het uitoefenen van de bevoegdheden bedoeld in de artikelen 5:17 tot en met 5:19 Awb wordt geweigerd, bestaat behoefte aan uitbreiding van die bevoegdheden. Indien medewerking wordt geweigerd is het voor de toezichthouder immers feitelijk onmogelijk om zijn onderzoek uit te voeren. De bewijsmiddelen op grond waarvan kan worden vastgesteld of er sprake is van een overtreding, zullen vrijwel altijd worden verkregen na inzage van administratieve bescheiden of onderzoek naar goederen of in vervoermiddelen. Van de bevoegdheid om een (bedrijfs)ruimte te betreden zal door de toezichthouder daarom vrijwel uitsluitend gebruik worden gemaakt om daar de overige toezichtbevoegdheden uit te oefenen.

Het weigeren van medewerking aan de vordering van een toezichthouder is een beboetbaar feit (de voorgestelde tweede volzin van artikel 35a, eerste lid) en tevens een strafbaar feit (artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht). Dit betekent dat de raad van bestuur van de kansspelautoriteit bij weigering van medewerking een boetebeschikking kan voorbereiden en afgeven. De toezichthouder die als bijzonder opsporingsambtenaar over opsporingsbevoegdheid beschikt, kan als alternatief op grond van artikel 36b van de Wok strafrechtelijk optreden door het opmaken van een proces-verbaal wegens overtreding van artikel 184 Sr en dit proces-verbaal over te dragen aan het Openbaar Ministerie. Dit neemt niet weg dat degene die medewerking aan de uitoefening van de toezichtbevoegdheden heeft geweigerd, tijdens die procedure eventuele bewijsstukken kan vernietigen of verplaatsen.

Om die reden wordt voorgesteld het mogelijk te maken dat de bevoegdheden bedoeld in de artikelen 5:17, 5:18 en 5:19 Awb desnoods worden uitgeoefend met behulp van de sterke arm. Hierdoor kunnen met behulp van de politie kasten en laden, waarin zich mogelijk bescheiden bevinden die de toezichthouders willen inzien, worden opengebrouwen. Ook kan daardoor inzage in digitaal opgeslagen informatie worden geforceerd. Het voorgestelde artikel 34j maakt inzet van de politie bij bestuursrechtelijk optreden ter handhaving van de Wok voorts mogelijk bij de uitoefening van de verzegelingsbevoegdheid (het voorgestelde artikel 34d), van de bevoegdheid tot binnentreden tegen de wil van de bewoner en doorzoeking (het voorgestelde artikel 34e), en de bevoegdheid tot inbeslagneming (het voorgestelde artikel 34i). De voorgestelde regeling sluit aan bij vergelijkbare regelingen in bijvoorbeeld de artikelen 55, tweede lid, van de Mededingingswet, 7.19, tweede lid, van de Mediawet 2008, 15.2 van de Telecommunicatiewet en 97 van de Wet personenvervoer 2000.

Onderdeel W (artikelen 34k en 34l)

Artikel 34k (toezichtsinformatie)

Op grond van de artikelen 5:16 en 5:17 Awb is de op grond van artikel 34 van de Wok aangewezen toezichthouder bevoegd inlichtingen en inzage van zakelijke gegevens en bescheiden te vorderen. In aanvulling daarop worden op grond van het voorgestelde artikel 34k in het belang van toezicht op naleving van de kansspelregelgeving regels gesteld met betrekking tot administratie van gegevens en bescheiden door de vergunninghouder en het periodiek of incidenteel eigener beweging – dus anders dan op vordering - verstrekken daarvan. Deze regels kunnen bijvoorbeeld per categorie vergunninghouder of vergund kansspel verschillen.

De houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand moeten in ieder geval gegevens administreren met betrekking tot de identiteit van de speler, de verificatie van die identiteit, de inschrijving als speler en de beëindiging daarvan, de aanmeldingen als speler, de schorsingen en beëindigingen van de inschrijving en/of aanmelding als speler, de opening, schorsing en sluiting van speelrekeningen, de mutaties op de speelrekening, de spelersprofielen en wijzigingen daarvan en het verloop van ieder spel. Daarnaast moet de vergunninghouder de wijzigingen van het spelsysteem en de spelen registreren en de daarbijbehorende keuringsrapporten van een van de geaccrediteerde keuringsinstellingen administreren. Voorts moeten gegevens worden geregistreerd met betrekking tot de monitoring van het speelgedrag, de door de vergunninghouder naar aanleiding daarvan gepleegde interventies, reclame- en wervingsactiviteiten, klachtafhandeling en bepaalde incidenten en wijzigingen. Deze en andere administratieverplichtingen worden in de lagere

regelgeving nader geconcretiseerd. De gegevens die moeten worden geadministreerd, moeten ook gedurende een bepaalde periode beschikbaar blijven, zodat deze in het belang van toezicht kunnen worden opgevraagd. Wat betreft de bewaartermijn van deze gegevens wordt in aansluiting op de fiscale en de anti-witwaswetgeving gedacht aan een periode van vijf jaar.

Daarnaast kunnen houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand worden verplicht periodiek en incidenteel bepaalde gegevens en bescheiden te verstrekken die voor het toezicht op naleving van belang kunnen zijn. Aangezien noch de vergunninghouders, noch de kansspelautoriteit gebaat zijn bij een nodeloze gegevensstroom en de daarmee gepaard gaande kosten, zal bij de nadere uitwerking hiervan zo veel mogelijk rekening worden gehouden met de gegevens die de kansspelautoriteit op elektronische wijze uit het spelsysteem en de controledatabank kan verkrijgen (artikel 34l).

Op grond van het tweede lid kan de raad van bestuur bepalen dat bepaalde gegevens of bescheiden die van belang zijn voor het toezicht op naleving van de kansspelwetgeving in persoon moeten worden verstrekt of nader toegelicht. Deze bevoegdheid kan bijvoorbeeld worden aangewend bij twijfel aan de juistheid of volledigheid van de verstrekte gegevens die niet op andere wijze kunnen worden weggenomen. Hierbij wordt met name gedacht aan nadere toelichting door de ter zake kundige functionarissen die binnen de organisatie van de vergunninghouder op grond van artikel 31i zijn aangewezen als verantwoordelijke voor de uitvoering van de Nederlandse kansspelregelgeving en het interne toezicht daarop. Ook kan bijvoorbeeld de betrokken leidinggevende binnen de organisatie van de vergunninghouder worden gevraagd om een en ander nader toe te lichten.

Op grond van het derde lid kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop de gegevens die van belang kunnen zijn voor de toepassing van de kansspelregelgeving moeten worden geadministreerd, beheerd en verstrekt. Deze kunnen betrekking hebben op de vereisten waaraan de administratie moet voldoen om de toezichthouders van de kansspelautoriteit adequate toegang tot die gegevens te verlenen en de wijze waarop en de termijn waarbinnen op een daartoe strekkend verzoek de verlangde gegevens worden verstrekt. Bij de uitwerking hiervan zal met het oog op de administratieve lasten voor de vergunninghouder en de bestuurslasten van de kansspelautoriteit zoveel mogelijk worden aangesloten bij reeds bestaande verplichtingen op dit gebied, met name op grond van de fiscale en de anti-witwasregelgeving en wat betreft kansspelen op afstand, de gegevens die in de controledatabank worden opgenomen.

Artikel 34l (toegang tot elektronische systemen)

Het organiseren van kansspelen op afstand impliceert per definitie het gebruik van elektronische middelen (hardware en software). Op grond van artikel 31i worden daaraan de nodige vereisten gesteld, onder meer in het belang van het eerlijk spelverloop en de bescherming van consument, het voorkomen van kansspelverslaving en het voorkomen van witwassen, financiering van terrorisme, en andere kansspel-gerelateerde vormen van criminaliteit. Inspectie van die elektronische middelen door de kansspelautoriteit is essentieel voor het toezicht op naleving van de Nederlandse kansspelregelgeving.

Een deel van de elektronische middelen waarmee de spelen worden georganiseerd, bevindt zich op dit moment veelal buiten Nederland in jurisdicties als Malta, Gibraltar, Alderney en Isle of Man. De kansspelautoriteit kan hier in de regel geen fysieke toezichtbevoegdheden

uitoefenen zonder nadere afspraken met de betrokken buitenlandse autoriteiten. Met de verplaatsing van die omvangrijke systemen naar Nederland zouden dermate hoge kosten zijn gemoeid, dat de met de regulering van kansspelen op afstand beoogde kanalisatie niet zou kunnen worden gerealiseerd. Het voorgestelde artikel 34m voorziet daarom in de basis voor afspraken tussen de kansspelautoriteit en de betrokken kansspeltoezichthouders in het kader van administratieve samenwerking op het gebied van nalevingstoezicht.

Daarnaast zal de vergunninghouder op grond van artikel 31i worden verplicht een afzonderlijke controledatabank te houden met gegevens die van belang zijn voor het toezicht op naleving van de Wok, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, de Sanctiewet 1977 en de Wet op de kansspelbelasting. Die controledatabank behoort ook tot de bij de organisatie van de kansspelen gebruikte elektronische middelen, en zal in Nederland geplaatst moeten worden. De hiermee gepaard gaande kosten zijn betrekkelijk gering en brengen de beoogde kanalisatie naar verwachting niet in geding.

Het voorgestelde artikel 34l voorziet in de basis om in de lagere regelgeving regels te stellen aan de elektronische inspectie vanuit Nederland van de elektronische middelen die bij het organiseren van kansspelen worden gebruikt. De toezichthouders van de kansspelautoriteit kunnen hierdoor stelselmatig - desgewenst dagelijks - toezicht houden op de naleving van de Nederlandse kansspelregelgeving. Zij zullen hiervoor op afstand toegang hebben tot zowel de elektronische middelen waarmee de spelen daadwerkelijk worden georganiseerd als ook tot de controledatabank. Met de inspecties van de toezichthouders van de kansspelautoriteit en met de keuring van de elektronische middelen door de geaccrediteerde keuringsinstellingen kan redelijkerwijs zeker worden gesteld dat de gegevens die in de controledatabank zijn opgenomen, de juiste gegevens zijn. Daardoor kan voor het toezicht op naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, de Sanctiewet 1977 en de Wet op de kansspelbelasting worden volstaan met elektronische toegang tot alleen de controledatabank in Nederland.

Onderdeel X (artikel 34m) (internationale samenwerking)

Zoals uiteengezet in het algemene deel van deze toelichting, is de markt voor kansspelen op afstand die in Nederland gereguleerd moet worden, zeer internationaal-georiënteerd. Veel exploitanten zijn gevestigd in andere lidstaten en maken gebruik van diensten die vanuit weer andere (lid)staten worden aangeboden. De onderdelen van de bedrijfsvoering - en met name de elektronische middelen - die gebruikt worden voor het organiseren van kansspelen op afstand bevinden zich op dit moment veelal in jurisdicties als Malta, Gibraltar, Alderney en Isle of Man. Toezicht op naleving van de Nederlandse kansspelwetgeving door de vergunninghouders vereist noodzakelijkerwijs de mogelijkheid van inspectie van hun spelsystemen. Omdat de kansspelautoriteit haar toezichtbevoegdheden alleen in Nederland kan uitoefenen, is het uitgangspunt dat de elektronische middelen die de vergunninghouders gebruiken voor het organiseren van kansspelen op afstand, in Nederland moeten zijn geplaatst, tenzij effectieve en efficiënte uitoefening van nalevingstoezicht buiten Nederland is gewaarborgd.

Er is nog geen Europees kader voor administratieve samenwerking tussen de kansspeltoezichthouders van de verschillende lidstaten. Wel heeft de Europese Commissie in haar mededeling "Een breed Europees kader voor online gokken" van 23 oktober 2012 (COM(2012) 596 final) aangegeven maatregelen te zullen treffen om de administratieve

samenwerking tussen die toezichthouders te bevorderen, de uitwisseling van informatie en best practices op handhavingsgebied te stimuleren, de voordelen en mogelijke beperkingen van reactieve maatregelen te verkennen en een dialoog met derde landen over het toezicht op kansspelen aan te gaan. Daarnaast wordt in het kader van de Raad van Europa onderhandeld over internationale samenwerking tussen de diverse sportorganisaties en kansspeltoezichthouders om manipulaties van sportuitslagen en daardoor oneerlijk verlopende kansspelen te bestrijden. Met deze ontwikkelingen zal naar verwachting echter nog enige tijd zijn gemoeid.

In de internationale praktijk zijn door kansspeltoezichthouders in de lidstaten die kansspelen op afstand al hebben gereguleerd, samenwerkingsovereenkomsten voor toezicht tot stand gebracht. Deze hebben de vorm van een Memorandum of Understanding (MoU). In deze samenwerkingsovereenkomsten zijn op basis van wederkerigheid afspraken opgenomen met betrekking tot de uitwisseling van gegevens tussen de betrokken toezichthouders en de uitoefening van toezichtbevoegdheden.

Het voorgestelde artikel 34m sluit aan bij deze praktijk. Het vormt de basis voor internationale administratieve – dus niet strafrechtelijke - samenwerking tussen de kansspelautoriteit in Nederland en de kansspeltoezichthouders in andere (lid)staten op basis van MoU's. Op grond van het eerste lid werken de raad van bestuur en de door hem op grond van artikel 34 Wok aangewezen toezichthouders samen met de toezichthouders in andere staten. Uit deze algemene verplichting om samen te werken met andere toezichthouders op het gebied van het toezicht op naleving van kansspelwetgeving kunnen op zichzelf geen toezichtbevoegdheden van de kansspelautoriteit worden afgeleid, omdat deze zijn gekoppeld aan het houden van toezicht op de naleving van Nederlandse wettelijke voorschriften. De bevoegdheden die de kansspelautoriteit in Nederland kan uitoefenen in het kader van het toezicht op naleving van de Nederlandse kansspelwetgeving worden in het tweede lid gekoppeld aan de internationale administratieve samenwerkingsplicht. Het gaat hierbij om de standaard toezichtbevoegdheden van afdeling 5.2 van de Awb en de specifieke bevoegdheden van titel VIa van de Wok. In voorkomende gevallen zal de kansspelautoriteit voor de vergaring van gegevens die in het kader van de administratieve samenwerking worden gevraagd, dergelijke bevoegdheden moeten kunnen uitoefenen.

Het tweede lid stelt de grenzen waarbinnen toezichtbevoegdheden in het kader van administratieve bijstand kunnen worden uitgeoefend. Het derde lid kadert die nader in door te bepalen dat die bevoegdheden in beginsel uitsluitend worden uitgeoefend overeenkomstig een MoU tussen de kansspelautoriteit en de betrokken kansspeltoezichthouder in de andere staat. Dergelijke MoU's komen tot stand op basis van wederkerigheid en bevatten afspraken met betrekking tot het onderwerp en de reikwijdte van de samenwerking. Daarin wordt bepaald in hoeverre de kansspelautoriteit in Nederland toezichtbevoegdheden ten behoeve van de buitenlandse kansspeltoezichthouder zal uitoefenen en in hoeverre de buitenlandse kansspeltoezichthouder op zijn beurt zijn bevoegdheden ten behoeve van het toezicht op naleving van de Nederlandse kansspelregelgeving zal uitoefenen. Dit is slechts anders, indien uit een voor Nederland bindend verdrag of Europees recht anders voortvloeit.

Op grond van het voorgestelde artikel 34m en de op grond daarvan door de kansspelautoriteit gesloten MoU kan toezicht op verzoek worden uitgeoefend. Hierbij wordt de kansspelautoriteit door de kansspeltoezichthouder van de andere staat verzocht bepaalde

toezichthandelingen te verrichten. Het kan hierbij gaan om een verzoek van die andere kansspeltoezichthouder om bepaalde informatie waarvoor de kansspelautoriteit bepaalde toezichthandelingen moet verrichten, of om een direct verzoek van die andere kansspeltoezichthouder om specifieke inspecties door de kansspelautoriteit. Deze vorm van administratieve samenwerking bestaat al in het financiële toezicht. Het uitgangspunt hierbij is dat de kansspelautoriteit zelf kan kiezen welke maatregelen uit haar toezichtinstrumentarium het meest geschikt zijn om aan het verzoek te voldoen. Ook mogelijk is onzelfstandig grensoverschrijdend toezicht op basis van een MoU, waarbij de kansspeltoezichthouder van de andere staat aanwezig is op Nederlands grondgebied om toezicht te houden en waarbij de kansspelautoriteit de leiding heeft. Dit volgt uit artikel 5:15, derde lid, Awb, op grond waarvan de kansspelautoriteit zich bij het betreden van plaatsen kan laten vergezellen door een aangewezen buitenlandse toezichthouder. Deze vorm van administratieve samenwerking is bekend uit de sectoren Douane, Financieel Toezicht en Voedselveiligheid.

Uit de wederkerigheid van de af te sluiten MoU's volgt dat de kansspelautoriteit hetzelfde kan vragen van de buitenlandse kansspeltoezichthouder ten behoeve van het toezicht op kansspelaanbieders die op de Nederlandse markt actief zijn.

Onderdeel Z (artikel 34n)

Eerste lid

Het voorgestelde artikel 34n voegt de bindende aanwijzing toe aan het bestuursrechtelijke instrumentarium van de kansspelautoriteit. Het geeft de raad van bestuur van de kansspelautoriteit de bevoegdheid om degenen die – kort gezegd - al dan niet met vergunning kansspelen organiseren of de deelname daaraan bevorderen of faciliteren, een bindende aanwijzing te geven. Een aanwijzingsbevoegdheid is momenteel bij wijze van vergunningvoorschrift opgenomen in enkele beschikkingen waarbij op grond van de Wok vergunning is verleend tot het organiseren van bijvoorbeeld loterijen en casinospelen. De bindende aanwijzing is ook terug te vinden in andere regelgeving. Zo heeft de AFM al een aanwijzingsbevoegdheid op basis van de Wet op het financieel toezicht voor overtredingen genoemd in die wet, kan de raad van bestuur van de Autoriteit Consument en Markt (voorheen NMa) op basis van de Elektriciteitswet 1998 bindende aanwijzingen opleggen, en kent ook de Telecommunicatiewet een aanwijzingsbevoegdheid voor de Consument en Markt (voorheen OPTA). De bindende aanwijzing op grond van artikel 34n van de Wok zal uiteraard prudent en proportioneel worden ingezet bij serieuze risico's op het gebied van het kansspelbeleid. Zij is niet bedoeld om ongebreideld in te grijpen in de bedrijfsvoering van bedrijven.

Waar de wettelijke normen van de kansspelregelgeving ruimte kunnen laten voor interpretatie en invulling, zal niet altijd direct duidelijk zijn of sprake is van een overtreding en kan de bindende aanwijzing dienen om de betrokken normen nader te concretiseren. De inzet van de aanwijzing is dus niet beperkt tot gevallen waarin evident sprake is van handelen in strijd met de regelgeving. Ook waar naar het oordeel van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit sprake is van onvoldoende naleving of van wenselijkheid tot naleving op een andere wijze, kan een bindende aanwijzing worden gegeven. De bindende aanwijzing fungeert dan als tussenschakel in aanloop naar handhaving van de geconcretiseerde norm, waarvan de naleving vervolgens kan worden afgedwongen. Hierin is een belangrijke meerwaarde gelegen ten opzichte van de last onder dwangsom. Indien sprake is van evidente schending van een

wettelijk voorschrift kan de bindende aanwijzing –evenals de last onder dwangsom of de bestuurlijke boete - worden gebruikt als handhavinginstrument.

De bindende aanwijzing is primair gericht op bevordering van de naleving van wettelijke kansspelvoorschriften. Zij biedt andere mogelijkheden dan de last onder dwangsom of de bestuurlijke boete. De last onder dwangsom is een herstelsanctie. De bestuurlijke boete is een punitieve sanctie. In beide gevallen moet al een overtreding zijn geconstateerd. Voor het geven van een bindende aanwijzing is dit niet noodzakelijk. De raad van bestuur kan met een bindende aanwijzing ook aangeven wat in een concreet geval nodig is om te voldoen aan het betrokken voorschrift. Bij een last onder dwangsom is geen ruimte voor nadere invulling van het betrokken wettelijke voorschrift; het legaliteitsbeginsel verzet zich tegen dreiging van de verbeurte van dwangsommen voordat de betrokkene duidelijk is wat precies de strekking is van de wettelijke norm waaraan hij zich had moeten conformeren. Wel kan naleving van die – met de bindende aanwijzing geconcretiseerde – norm naderhand worden afgedwongen met een last onder dwangsom. Tegelijk met de aanwijzing kan de raad ook zijn andere instrumenten inzetten. Hij kan onderzoek starten dat kan uitmonden in een boete of een last onder dwangsom. In de praktijk zal aan de aanwijzing veelal een informele waarschuwing of mededeling - niet zijnde een besluit in de zin van de Awb - vooraf gaan.

Omdat de bindende aanwijzing een beschikking in de zin van artikel 1:3 Awb is, moeten bij het voorbereiden, geven en bekendmaken van een aanwijzingsbeschikking de bepalingen van hoofdstuk 3 en 4 van de Awb in acht worden genomen. Zo zal de raad van bestuur in het aanwijzingsbesluit deugdelijk moeten motiveren waarom de aanwijzing wordt gegeven. In het besluit moet de raad van bestuur een redelijke termijn stellen waarbinnen alsnog aan de betrokken norm van de kansspelregelgeving moet worden voldaan. Bij het bepalen van de redelijke termijn betreft de kansspelautoriteit in ieder geval de technische mogelijkheden om aan de geconcretiseerde norm te kunnen voldoen. Aangezien de aanwijzing een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb is en kan worden gewijzigd, kan de raad die termijn desnoods verlengen. In individuele gevallen kan het proportionaliteitsbeginsel meebrengen dat het geven van een bindende aanwijzing het meest aangewezen instrument is, omdat andere instrumenten als de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete te bezwaarlijk zijn.

Ten aanzien van een vergunninghouder zal het instrument van de aanwijzing kunnen worden ingezet bijvoorbeeld bij nadere concretisering van bijvoorbeeld de voorschriften ter voorkoming van kansspelverslaving en onmatige deelneming aan kansspelen (artikel 4a Wok en het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, of de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen op afstand (artikel 31i en de daarop gebaseerde lagere regelgeving). Ten aanzien van de organisatoren van illegale kansspelen op afstand kan in voorkomende gevallen uit het proportionaliteitsbeginsel voortvloeien dat eerst een bindende aanwijzing zal worden gegeven met betrekking tot de wijze waarop het kansspelaanbod moet worden aangepast (bijvoorbeeld door de toepassing van geolocatie-technieken die de mogelijkheid van deelname door Nederlands ingezetenen bemoeilijkt). Ten aanzien van personen die niet zelf kansspelen organiseren maar die wel faciliteren of daartoe middelen ter beschikking stellen, zal de aanwijzing kunnen worden gebruikt om ICT-dienstverleners of financiële instellingen te attenderen op het feit dat zij met hun diensten – in strijd met artikel 1, eerste lid, onder b, Wok - illegale kansspelen op afstand faciliteren en om hen te gelasten al het mogelijke te doen om die dienstverlening te staken.

Tweede en derde lid

Het tweede en derde lid bevatten specifieke bepalingen met betrekking tot de duur van de redelijke termijn die de betrokken onderneming wordt gegund om aan de bindende aanwijzing te voldoen voor zover het gaat om financiële- of telecommunicatiediensten die door anderen wordt gebruikt bij het organiseren van of deelnemen aan illegale kansspelen.

Voor kansspelen op afstand zijn de diensten van internetserviceproviders en internethostproviders onmisbaar. Het organiseren van kansspelen op afstand zonder vergunning op grond van de Wok is niet mogelijk, indien de telecommunicatiedienstverleners hun diensten daarvoor niet beschikbaar zouden stellen. Dit geldt uiteraard in eerste instantie voor de illegale kansspelen zelf, maar ook voor de reclame- en wervingsactiviteiten via internet die voor de aanbieders van illegale kansspelen op afstand essentieel zijn.

Verder zijn ook de diensten van financiële dienstverleners cruciaal voor het inzetten van geld en het uitkeren van speelwinst en daarmee voor het organiseren van illegale kansspelen op afstand. Het bevorderen van illegale kansspelen en het verschaffen van middelen om illegale kansspelen te organiseren – waaronder het aanbieden van dergelijke financiële- of telecommunicatiediensten - is verboden (zie artikel 1, eerste lid, onder b).

Van internetproviders kan echter niet worden verwacht dat zij in het kader van preventief toezicht al het internetverkeer van en tussen al hun cliënten met een filtersysteem monitoren om zo elektronische bestanden te identificeren en het gedeelte dat mogelijk betrekking heeft op illegale kansspelen te blokkeren. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (onder meer de arresten van 12 juli 2011, C-324/09, L'Oreal, en 24 november 2011, C-70/10, Scarlet Extended) blijkt dat een dergelijk filtersysteem met actieve observatie van alle elektronische communicatie op het netwerk als onbillijk, onevenredig en overdreven kostbaar moet worden aangemerkt. Een preventief filtersysteem leidt tot een ingrijpende beperking van de vrijheid van ondernemerschap van de betrokken internetproviders, aangezien het hen verplicht om een permanent, duur en ingewikkeld filtersysteem in te voeren en te bekostigen. Dit is onnodig ingewikkeld en kostbaar en daarmee onevenwichtig. Bovendien beperken de effecten daarvan zich niet tot de betrokken internetprovider, aangezien het filtersysteem ook een aantasting kan vormen van de grondrechten van diens cliënten op bescherming van persoonsgegevens en van hun vrijheid om informatie te ontvangen of te verstrekken, zoals beschermd door de artikelen 8 en 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Ook van financiële dienstverleners kan niet worden verlangd dat zij een algemeen preventief werkend filtersysteem hanteren. Wel kan van financiële- en telecommunicatiedienstverleners bijvoorbeeld worden verlangd dat zij algemene voorwaarden hanteren die ertoe strekken dat hun diensten niet worden misbruikt voor het organiseren van illegale kansspelen in Nederland.

In deze gevallen strekt de bindende aanwijzing niet zozeer tot concretisering van de betrokken verbodsbepaling (artikel 1, eerste lid, onder b, Wok), maar veeleer tot attendering van de betrokken dienstverlener op het feit dat zijn diensten worden gebruikt voor illegale kansspelen en de instructie om die specifieke diensten te staken. In wezen gaat het hierbij om de wettelijke regeling van de Notice and Take Down -verzoeken die nu al op vrijwillige basis aan internetproviders kunnen worden gedaan om illegale kansspelwebsites te doen verwijderen. Deze strekt zich voortaan ook uit tot de bij illegale kansspelen betrokken financiële dienstverleners.

In deze gevallen bedraagt de redelijke termijn ten minste zes weken. Dit is de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift tegen de last en het verzoek aan de bestuursrechter tot het treffen van een voorlopige voorziening. De door de voorzieningenrechter te treffen voorlopige voorziening kan er toe strekken dat de redelijke termijn die door de raad van bestuur is gesteld, wordt verlengd. Indien tijdig een voorlopige voorziening is gevraagd, eindigt de termijn niet eerder dan zes weken nadat op dat verzoek is beslist.

Indien de betrokken dienstverlener na afloop van die termijn de aanwijzing niet heeft opgevolgd, kan worden overgegaan tot handhaving van het betrokken voorschrift – in dit geval de verbodsbepaling van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wok, hetgeen een wettelijk voorschrift is als bedoeld in artikel 7.4a van de Telecommunicatiewet.

De bindende aanwijzing kan leiden tot een beperking van het door artikel 10 EVRM gewaarborgde recht op vrijheid van meningsuiting, dat mede de vrijheid omvat om inlichtingen te ontvangen of te verstrekken. De uitoefening van dit recht kan op grond van het tweede lid van artikel 10 worden beperkt indien dit bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk (proportioneel en subsidiair) is in het belang van onder meer het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, of om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen.

Het voorgestelde artikel 34n voorziet in de vereiste wettelijk grondslag voor het blokkeren van internetverkeer. Daarnaast is het op grond van artikel 1, eerste lid, onder b, Wok verboden deelname aan illegale kansspelen te bevorderen of daartoe middelen te verschaffen bijvoorbeeld door het verlenen van internet-diensten. De mogelijkheid om dergelijke diensten te belemmeren is in bepaalde gevallen noodzakelijk om de doelstellingen van het kansspelbeleid – met name de bescherming van de rechten en de gezondheid van de speler en het voorkomen criminaliteit en illegaliteit - te realiseren. Kansspelverslaving heeft voor de speler en diens omgeving vaak grote persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen. Hierop is in het algemene deel van deze toelichting al nader ingegaan. Het aanbieden van kansspelen zonder vergunning, dus zonder de waarborgen tegen kansspelverslaving en kansspelgerelateerde vormen van criminaliteit als oneerlijk spelverloop en andere vormen van fraude, is verboden (artikel 1, eerste lid onder a, Wok). Omdat het hier gaat om commerciële uitingen, kan naar de mening van de regering aan die zwaarwegende algemene belangen op voorhand meer gewicht worden toegekend dan aan het belang van de illegale kansspelaanbieder en de deelnemer aan die illegale kansspelen bij het verstrekken en ontvangen van dergelijke gegevens van commerciële aard (vgl. EHRM 10 januari 2013, req. 36769/08, Ashby Donald e.a. tegen Frankrijk). Daarbij komt dat de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid door het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn erkend als belangen die ook beperking van het vrije dienstenverkeer kunnen rechtvaardigen. In Europees verband worden op dit moment de mogelijkheden onderzocht van een Europese regeling voor het blokkeren van kansspelwebsites. Ook in het kader van de Raad van Europa worden dergelijke blokkades overwogen om manipulaties van sportwedstrijden en daarmee de uitkomsten van sportwedstrijden te bestrijden.

Onderdeel AA (artikel 35)

Op grond van artikel 5:20 Awb is een ieder verplicht aan de door de raad van bestuur op grond van artikel 34 aangewezen toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van diens bevoegdheden op grond van de Awb. Het gaat hierbij onder meer om de

bevoegdheid om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, daarvan kopieën te maken en, indien het maken van kopieën niet ter plaatse kan geschieden, de gegevens en bescheiden voor dat doel voor korte tijd mee te nemen (artikel 5:17 Awb). Het gaat daarnaast ook om de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 5:18 en 5:19 Awb.

Voor het toezicht op naleving van de kansspelwetgeving en de handhaving daarvan is onder meer het kunnen inzien van zakelijke gegevens en bescheiden essentieel. Het moet niet zo kunnen zijn dat ondernemingen een boete wegens overtreding van die verboden gemakkelijk kunnen ontlopen door geen inzage te verschaffen in gegevens en bescheiden en daarbij een boete op de koop toe nemen. Het voorgestelde tweede lid van artikel 35 biedt de mogelijkheid een last onder dwangsom op te leggen tot het verlenen van inzage. In de last zal moeten worden aangegeven om welke gegevens en bescheiden het gaat, dat wil zeggen dat het voorwerp van onderzoek wordt aangegeven. Een concretere opsomming zal doorgaans niet mogelijk zijn. Ook indien een last wordt gegeven tot het verstrekken van inzage van bepaalde gegevens, neemt dit niet weg dat de weigering daartoe een overtreding was. Het ligt dan ook in de rede dat een boete en een last eventueel tezamen moeten kunnen worden opgelegd.

Onderdeel BB (artikel 35a)

Artikel 35a regelt de bestuurlijk boete van maximaal € 780.000 of 10% van de omzet van de overtreder. Met het oog op een slagvaardige handhaving van de kansspelwetgeving is bij de oprichting van de kansspelautoriteit gekozen voor een bestuursrechtelijk stelsel van toezicht en handhaving, waarbij het strafrecht in een voorkomend geval als ultimum remedium kan worden ingezet. De voorgestelde regeling van kansspelen op afstand bevat diverse bepalingen waarvan overtreding beboetbaar is. Het gaat hierbij onder meer om het aanbieden van kansspelen op afstand, in speelhallen of in speelcasino's aan minderjarigen, aan personen die zijn opgenomen in het centraal register kansspelen en aan personen die met door onmatige deelname aan kansspelen zichzelf of anderen schade kunnen berokkenen. Verder gaat het onder meer om zetelverplaatsingen en veranderingen van de rechtsvorm van vergunninghouders in strijd met de wet, om het aangaan van intransparante zeggenschapsstructuren die het toezicht belemmeren, het gebruik van niet-gekeurde middelen bij de organisatie van kansspelen op afstand, het ontplooiën van ongewenste nevenactiviteiten, de inzet van onbekwaam personeel, en het aanbieden van kansspelen aan bepaalde personen. Ook bijvoorbeeld het niet verstrekken van de vereiste toezichtsinformatie en het niet verstrekken van toegang van de toezichthouder tot bepaalde elektronische systemen kan worden beboet.

De voorgestelde tweede volzin van artikel 35a vormt een uitbreiding van de bestaande bevoegdheden van de kansspelautoriteit om op te treden tegen kansspelaanbieders die de wet overtreden. Op grond van artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is een ieder verplicht aan een toezichthouder – in dit geval de krachtens artikel 34 door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit aangewezen persoon - binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Het is wenselijk in aansluiting op het bestuursrechtelijke stelsel van toezicht en handhaving ook de handhaving van de medewerkingsplicht van artikel 5:20 van de Awb in handen van de kansspelautoriteit te leggen. Daartoe strekt de voorgestelde toevoeging van een tweede volzin aan het eerste lid van artikel 35a. Deze stelt op overtreding van artikel 5:20 van de Awb een bestuurlijke boete van maximaal € 780.000 of 10% van de omzet bedragen. Dit is aanzienlijk hoger dan de maximale boete die bij overtreding van de

medewerkingsplicht op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht kan worden opgelegd. De achtergrond hiervan is het oogmerk om calculerend gedrag van degene die medewerking weigert, te voorkomen. Een (online of off-line opererende) kansspelaanbieder zou zich calculerend kunnen opstellen door de strafrechtelijke sanctie wegens niet-medewerking (artikel 184 Sr) van maximaal € 3900 te verkiezen boven medewerking. De kans daarop wordt lager indien de weigering van medewerking kan leiden tot een boete op grond van de Wok die immers kan oplopen tot € 780.000 of, indien dat meer is, 10% van de omzet. Om deze reden is in de voorgestelde wijziging van artikel 35a, eerste lid, het maximum boetebedrag wegens weigering van medewerking gesteld op het maximumbedrag dat in de Wok gegeven is.

Onderdeel CC (artikel 35d) (financiële zekerheid)

Uitgangspunt bij de handhaving van de kansspelregelgeving is bestuursrechtelijke handhaving door de kansspelautoriteit. Daartoe heeft de raad van bestuur onder meer de instrumenten van de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang en de bestuurlijke boete tot zijn beschikking. Op grond van artikel 5:10, tweede lid, Awb kan de raad de uit de oplegging van dergelijke sancties voortvloeiende geldschulden invorderen bij dwangbevel. Daarnaast worden de kosten die de kansspelautoriteit als toezichthouder en centrale autoriteit op het gebied van kansspelen voor de uitoefening van zijn taken maakt, via de kansspelheffing gedragen door de vergunninghouders. Ook deze heffing kan bij dwangbevel worden ingevorderd (artikel 33f, zevende lid, Wok). In gevallen waarin een vergunninghouder dergelijke geldschulden niet eigener beweging voldoet, is invordering buiten Nederland problematisch. Effectieve handhaving vereist dat de vergunninghouder die de Nederlandse kansspelregelgeving overtreedt, de financiële gevolgen daarvan ook daadwerkelijk ondervindt.

Daarom wordt de mogelijkheid van financiële zekerheidsstelling voorgesteld. Deze is van belang omdat de proportionaliteit van intrekking van de kansspelvergunning als reactie op een overtreding van de Nederlandse kansspelregelgeving of het niet (tijdig) voldoen van de kansspelheffing of bijvoorbeeld boetes niet per definitie is gegeven. Om de effectiviteit van bestuurlijke sancties jegens vergunninghouders die niet beschikken over voldoende vermogen in Nederland waarop de geldschulden zo nodig kunnen worden verhaald te versterken, worden op grond van het voorgestelde artikel 35d in de lagere regelgeving regels gesteld met betrekking tot het stellen van financiële zekerheid door de vergunninghouder. De financiële zekerheid moet niet alleen worden gesteld voor de bestuurlijke sancties wegens overtredingen van bij of krachtens de Wok gestelde voorschriften (bestuurlijke boetes, dwangsommen en de kosten van de uitoefening van bestuursdwang), maar ook voor de kansspelheffing (artikel 33e). De gevallen waarin financiële zekerheid wordt verlangd en de maximale hoogte daarvan, worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Daarbij kunnen ook regels worden gesteld met betrekking tot de verschillende vormen waarin zekerheid kan worden gesteld, en de instandhouding van de financiële zekerheid..

Artikel II (Wet op de kansspelbelasting)

Onderdeel A (artikel 1)

In artikel 1 van de Wet op de kansspelbelasting (Wet KSB) is opgenomen van wie de kansspelbelasting geheven wordt. In onderstaande tabel is vereenvoudigd weergegeven wie de

belastingplichtigen voor de verschillende categorieën kansspelen voor en na de voorgestelde wetswijzigingen zijn.

	Momenteel	Voorstel
Binnenlandse landbased casinospelen	Aanbieder	Aanbieder
Binnenlandse landbased pokertoernooien	Speler of aanbieder	Aanbieder
Legale binnenlandse landbased kansspelautomatenspelen	Exploitant (juridisch eigenaar)	Exploitant (vergunninghouder)
Illegale binnenlandse landbased kansspelautomatenspelen	Exploitant (juridisch eigenaar)	Degene die de opbrengst geniet
Overige binnenlandse landbased kansspelen	Speler	Speler
Buitenlandse landbased casinospelen, kansspelautomatenspelen en pokertoernooien	NL-speler, ongeacht waar de aanbieder van het kansspel gevestigd is	NL-speler, mits de aanbieder van het kansspel buiten de EER gevestigd is
Overige buitenlandse landbased kansspelen	NL-speler	NL-speler
Legale kansspelen op afstand	-	Aanbieder
Binnenlandse illegale kansspelen via internet (momenteel) / op afstand (voorstel)	Aanbieder	Speler
Buitenlandse illegale kansspelen via internet (momenteel) / op afstand (voorstel)	NL-speler	NL-speler

Bij binnenlandse landbased pokertoernooien wordt na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de aanbieder de belastingplichtige. In de uitvoeringspraktijk van de huidige Wet KSB is de vraag gerezen of een pokertoernooi voor de Wet KSB een casinospel is. Als een pokertoernooi een casinospel is, moet onder de bestaande wetgeving de belasting geheven worden van de aanbieder en is het bruto spelresultaat (BSR) of de toernooifee de belastinggrondslag. Als een pokertoernooi geen casinospel is, is onder de bestaande wetgeving de speler de belastingplichtige en is de prijs groter dan € 454 de belastinggrondslag. Voor de Wet KSB is er sprake van een casinospel als er sprake is van een snelle opeenvolging van achtereenvolgende spelen, waarbij inzetten en uitkeringen tussen spelers en de bank heen en weer gaan en waarbij er een meer actieve rol van de spelers bij het spel is die onder meer tot uiting komt in de wijze waarop zijn hun inzetten doen. Deze kenmerken zorgen ervoor dat heffing over de prijs groter dan € 454 tot bezwaren in de uitvoering leidt. Daarom is voor casinospelen in het verleden gekozen voor een andere heffingsgrondslag, in beginsel het bruto spelresultaat. Bij een pokertoernooi is er geen sprake van een snelle opeenvolging van spelen. Een pokertoernooi is als geheel één spel. Ook is er bij een pokertoernooi geen sprake van inzetten en uitkeringen die heen en weer gaan tussen spelers en de bank. Een pokertoernooi kwalificeert dan ook niet als casinospel in de zin van de Wet KSB. Op grond van de huidige Wet KSB is de speler dus de belastingplichtige en is de prijs de belastinggrondslag. De spelers die het langst in het pokertoernooi gezeten hebben, verdelen volgens een vastgesteld schema de prijzenpot. Heffing over de prijs bij pokertoernooien levert dan ook geen praktische bezwaren op. Hoewel de belastinggrondslag

bij pokertoernooien momenteel de prijs groter dan € 454 is, heeft Holland Casino op basis van opgewekt vertrouwen tot op heden belasting afgedragen over de toernooiffee. Als Holland Casino echter belasting moet gaan inhouden over de prijzen, en daardoor een relatief groot deel van de inleg van de spelers opgaat aan kansspelbelasting, zullen de spelers naar verwachting van Holland Casino uitwijken naar buitenlandse pokertoernooien. Daardoor zal ook het binnenlandse legale aanbod van pokertoernooien verdwijnen. Eén van de doelstellingen van het kansspelbeleid is dat er voor gereguleerde kansspelen voldoende legaal aanbod moet zijn. Daarom wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat bij binnenlandse landbased pokertoernooien de kansspelbelasting bij de aanbieder geheven wordt. De belastinggrondslag is het bruto spelresultaat alsmede hetgeen de aanbieder ontvangt voor het geven van gelegenheid tot het deelnemen aan pokertoernooien. Het bruto spelresultaat is in de praktijk nihil, waardoor per saldo de toernooiffee de belastinggrondslag is. Door deze wetswijziging wijzigt er in de praktijk niets bij het op dit moment enige legale binnenlandse landbased casino en blijft legaal aanbod van binnenlandse landbased pokertoernooien behouden. Bij illegale binnenlandse landbased pokertoernooien verschuift de belastingplicht daadwerkelijk van de speler naar de aanbieder.

Voorgesteld wordt om voor de belastingplicht bij kansspelautomaten aan te sluiten bij degene onder wiens exploitatievergunning als bedoeld in artikel 30h, eerste lid, van de Wok deze speelautomaten worden geëxploiteerd. Momenteel is degene die het juridische eigendom bezit de belastingplichtige. In de meeste gevallen wijzigt de feitelijke belastingplicht niet omdat degene die de juridische eigendom bezit gewoonlijk ook de exploitatievergunning bezit. In de afgelopen jaren zijn uitzonderingssituaties bekend geworden waarbij het criterium 'juridische eigendom' leidde tot uitvoeringsproblemen bij de betrokkenen en de Belastingdienst. De juridische eigendom van deze roerende zaken kan op elk moment rechtsgeldig worden overgedragen door middel van een onderhandse / mondelinge overeenkomst. Ook wordt bij het afgeven van een exploitatievergunning niet vastgelegd bij wie de speelautomaten in eigendom zijn. Om vorengenoemde redenen weet de Belastingdienst niet altijd wie de belastingplichtige is. Ook bij de branche zelf kan hieromtrent verwarring ontstaan. Dit pleit er sterk voor om af te stappen van het criterium 'juridische eigendom' voor het bepalen van de belastingplicht en over te stappen naar een beter vast te stellen criterium. Daarom wordt voorgesteld om ten aanzien van de belastingplicht aan te sluiten bij de verleende exploitatievergunning (artikel 30h, eerste lid, van de Wok) en niet meer bij het exploiteren (artikel 30h, tweede lid, van de Wok). De vergunning met exploitatienummer, naam en telefoonnummer van de exploitant komt tot uitdrukking door middel van een verplicht aan te brengen sticker op de speelautomaat. Hiermee bestaat het vermoeden dat degene wiens sticker op de speelautomaat is bevestigd ook de belastingplichtige is. Naar derden toe wordt hiermee ook aangegeven wie verantwoordelijk is voor het voldoen van de kansspelbelasting over het bruto spelresultaat van die speelautomaat. Door deze wijziging wordt de kansspelbelasting voortaan bij dezelfde persoon geheven als de kansspelheffing, zijnde de exploitatievergunninghouder, bedoeld in artikel 30h, eerste lid, van de Wok. In samenhang met het voorgaande kan de definitie van 'exploitant', zoals momenteel opgenomen in artikel 1, tweede lid, van de Wet KSB, vervallen. Ook in de situatie dat geen exploitatievergunning is afgegeven, dient de kansspelbelasting te worden betaald. Voorgesteld wordt om in dat geval als belastingplichtige aan te merken degene die opbrengst geniet van de in Nederland geplaatste fysieke speelautomaten waarop een kansspelautomatenspel wordt gespeeld.

In Nederland wonende of gevestigde gerechtigden tot prijzen van buitenlandse landbased casinospelen, kansspelautomatenspelen en pokertoernooien zijn na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet langer belastingplichtig als de aanbieder van het buitenlandse landbased kansspel in een lidstaat van de Europese Unie of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte woont of gevestigd is. De gerechtigden tot prijzen van binnenlandse landbased casinospelen, kansspelautomatenspelen en pokertoernooien hoeven na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook geen kansspelbelasting te betalen. Met deze maatregel wordt voorkomen dat Nederlandse gerechtigden tot prijzen van buitenlandse landbased kansspelen meer kansspelbelasting moeten betalen dan spelers die prijzen winnen bij binnenlandse landbased kansspelen. Voorgesteld wordt om degene die gelegenheid geeft tot deelname aan kansspelen op afstand die worden aangeboden onder een vergunning die verleend is overeenkomstig de bepalingen van titel Vb van de Wok (hierna: legale kansspelen op afstand) aan te wijzen als belastingplichtige.

Bij binnenlandse illegale kansspelen op afstand, die door bestrijding van illegaal aanbod naar verwachting niet of nauwelijks zullen voorkomen, wordt na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de speler de belastingplichtige. Hiermee ontstaat een gelijke behandeling met de in Nederland wonende of gevestigde gerechtigden tot prijzen van buitenlandse illegale kansspelen op afstand. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden zowel de gerechtigden tot prijzen uit binnenlandse illegale kansspelen op afstand als de in Nederland wonende of gevestigde gerechtigden uit buitenlandse illegale kansspelen op afstand belast naar het positieve verschil tussen de in een kalendermaand gewonnen prijzen en de in die kalendermaand gedane inzetten.

In het huidige artikel 1 van de Wet KSB staat wie de belastingplichtigen zijn bij kansspelen die via het internet worden gespeeld. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt in artikel 1 van de Wet KSB, net zoals in het eveneens in dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 31 van de Wok, gesproken over kansspelen op afstand. Het begrip kansspelen op afstand kent een grotere reikwijdte dan kansspelen welke via het internet worden gespeeld. Voor een toelichting op de reikwijdte van het begrip kansspelen op afstand wordt verwezen naar de toelichting op het in dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 2, tweede lid, van de Wet KSB.

Onderdeel B (artikel 2)

Met de voorgestelde wijziging van artikel 2, eerste lid, van de Wet KSB wordt verduidelijkt dat poker voor de Wet KSB, net zoals voor de Wok, als een kansspel gezien wordt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de in deze memorie opgenomen toelichting op de wijziging van artikel 1a van de Wok, waarin verduidelijkt is dat poker als een kansspel voor de Wok gezien wordt. In aansluiting op artikel 1a van de Wok is tevens verduidelijkt dat een piramidespel als een kansspel gezien wordt.

In het voorgestelde artikel 2, tweede lid, van de Wet KSB wordt de definitie van een kansspel op afstand opgenomen. Deze definitie sluit aan bij de definitie van een kansspel op afstand zoals opgenomen in artikel 31, eerste lid, van de Wok, met één uitzondering. In tegenstelling tot de Wok worden kansspelen waarvoor op grond van een andere titel dan titel Vb van de Wok een vergunning is verleend, voor de Wet KSB niet als kansspelen op afstand gezien. Deze uitzondering betreft het gebruik van internet als verkoopkanaal voor enkele fysieke kansspelen, bijvoorbeeld de online verkoop van loten van goededoelenloterijen of van de

Staatsloterij. Het kabinet acht het niet wenselijk om bij online verkochte loten of voor de met online gekochte loten gewonnen prijzen een ander belastingregime te hanteren dan voor (de prijzen op) “landbased” (bijvoorbeeld in de winkel of telefonisch) verkochte loten.

In het voorgestelde artikel 2, derde lid, van de Wet KSB wordt de definitie van een kansspelautomatenspel opgenomen. Momenteel is hetgeen onder een kansspelautomatenspel verstaan wordt nog opgenomen in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de Wet KSB. Een inhoudelijke wijziging is niet beoogd.

In het voorgestelde artikel 2, zesde lid, van de Wet KSB wordt een delegatiebepaling opgenomen die de mogelijkheid biedt om bij ministeriële regeling een nadere invulling te geven aan hetgeen onder ‘kansspelen’ en onder ‘kansspelen op afstand’ verstaan wordt. Ten aanzien van de Wok wordt in de artikelen 1 en 31 van de Wok voorzien in een soortgelijke mogelijkheid. Er worden voortdurend nieuwe spelen ontwikkeld waarbij de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen op de uitkomst daarvan. In de praktijk komt van tijd tot tijd de vraag aan de orde of het betreffende spel een kansspel op grond van de Wet KSB is. Dit geldt overigens niet uitsluitend voor nieuwe kansspelen. Zo wordt met enige regelmaat in rechte betwist of een spel als poker een kansspel is. In een ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld, waarmee onduidelijkheden ten aanzien van dergelijke spelen zo veel mogelijk kunnen worden vermeden. Voorwaarde is uiteraard dat deze regels en de daarbij eventueel als kansspel aan te merken spelen binnen de grenzen blijven die artikel 2, eerste lid, van de Wet KSB stelt. Ook zal van tijd tot tijd de vraag aan de orde komen of een bepaald bestaand of nieuw kansspel, of een bestaand kansspel in een nieuwe opzet of vormgeving, een kansspel op afstand is of niet. Ook onduidelijkheden ten aanzien van dergelijke kansspelen kunnen door het opnemen van nadere regels in een ministeriële regeling zo veel mogelijk worden vermeden. Voorwaarde is uiteraard dat deze regels inzake de daarbij eventueel als kansspel op afstand aan te merken kansspelen binnen de grenzen blijven die artikel 2, tweede lid, van de Wet KSB stelt.

Onderdeel C (artikel 3)

Artikel 3 van de Wet KSB bepaalt de belastinggrondslag voor de verschillende categorieën kansspelen. In onderstaande tabel⁵⁴ is aangegeven wat de belastinggrondslag voor de verschillende categorieën kansspelen voor en na de in dit wetsvoorstel opgenomen wetswijzigingen is.

	Momenteel	Voorstel
Binnenlandse landbased casinospelen en kansspelautomatenspelen	BSR of toernooiffee / rake / commissie	BSR en toernooiffee / rake / commissie
Binnenlandse landbased pokertoernooien	Prijs > € 454 of BSR of toernooiffee / rake / commissie	BSR en toernooiffee / rake / commissie
Overige binnenlandse landbased kansspelen	Prijs > € 454	Prijs vanaf € 250
Buitenlandse landbased casinospelen, kansspelautomatenspelen en	Prijs > € 454	Prijs vanaf € 250

⁵⁴ Als Nederland geen goedkeuring inzake staatssteun van de Europese Commissie krijgt om voor legale kansspelen op afstand een kansspelbelastingtarief van 20% te mogen invoeren, dienen de in deze tabel genoemde bedragen van € 250 te worden vervangen door € 450.

pokertoernooien		
Overige buitenlandse landbased kansspelen	Prijs > € 454	Prijs vanaf € 250
Legale kansspelen op afstand	-	BSR en toernooiffee / rake / commissie
Binnenlandse illegale kansspelen via internet (momenteel) / op afstand (voorstel)	BSR of toernooiffee / rake / commissie	Maandwinst speler
Buitenlandse illegale kansspelen via internet (momenteel) / op afstand (voorstel)	Maandwinst speler	Maandwinst speler

Onder de huidige Wet KSB is de belastinggrondslag voor kansspelen waarop artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van toepassing is het verschil tussen de in een kalendermaand ontvangen inzetten en de ter beschikking gestelde prijzen, oftewel het bruto spelresultaat, tenzij een ander dan de belastingplichtige de prijzen ter beschikking stelt. Als een ander de prijzen ter beschikking stelt, is hetgeen in een kalendermaand ontvangen wordt voor het geven van gelegenheid tot deelneming aan casinospelen of tot deelneming aan binnenlandse kansspelen welke via het internet worden gespeeld de belastinggrondslag. Hetgeen ontvangen wordt voor het geven van de gelegenheid tot het deelnemen aan kansspelen kan bijvoorbeeld de toernooiffee voor pokertoernooien zijn, de rake voor pokercashgames, de commissie voor het geven van de gelegenheid tot het spelen van baccarat of de commissie voor het geven van de gelegenheid om met andere spelers weddenschappen af te sluiten. In de praktijk is het niet altijd duidelijk wie de prijs ter beschikking stelt en dus wat de juiste belastinggrondslag is. Ook komt het, met name bij kansspelen op internet, voor dat degene die de prijs ter beschikking stelt tevens een vergoeding ontvangt voor het geven van gelegenheid tot deelname aan het kansspel. Het bruto spelresultaat is dan vaak nihil. De aanbieder genereert zijn inkomsten uit de vergoeding. Naar de huidige tekst van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, is de belastinggrondslag dan nihil, terwijl degene die het kansspel aanbiedt wel inkomsten genereert. Om een einde te maken aan de discussie wie de prijzen ter beschikking stelt, en om te voorkomen dat een belastinggrondslag ontbreekt, wordt na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zowel het bruto spelresultaat als de vergoeding voor het geven van gelegenheid tot deelneming aan kansspelen belast. Voor de bepaling van de belastinggrondslag is het niet van belang of de belastingplichtige dan wel een ander de inzetten ontvangt, de prijzen ter beschikking stelt of de vergoeding voor het geven van gelegenheid tot deelneming aan kansspelen ontvangt.

Bij legale kansspelen op afstand wordt de belastinggrondslag het verschil tussen de in een kalendermaand ontvangen inzetten en de ter beschikking gestelde prijzen, oftewel het bruto spelresultaat, almede hetgeen door de belastingplichtige in een kalendermaand ontvangen wordt voor het geven van gelegenheid tot deelneming aan kansspelen, zoals de toernooiffee voor pokertoernooien, de rake voor pokercashgames, de commissie voor het geven van de gelegenheid tot het spelen van baccarat of de commissie voor het geven van de gelegenheid om met andere spelers weddenschappen af te sluiten. Bij kansspelen op afstand worden door de aanbieder soms bonussen verstrekt, bijvoorbeeld om speler ertoe te bewegen een bedrag (speelgoed) van de bankrekening van de speler te storten naar de spelersrekening bij de aanbieder. Als de aanbieder een bonus geeft van € 25 bij het storten van € 50 euro, bedraagt

het speelgoed € 75. Als de speler deze € 75 inzet en daarmee € 60 aan prijzen wint, bedraagt het bruto spelresultaat € 15. Dit bedrag wordt gevormd door de inzetten van € 75 te verminderen met de prijzen van € 60.

Voor illegale kansspelen op afstand wordt de belastinggrondslag voor de speler na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel het positieve verschil tussen de in een kalendermaand gewonnen prijzen en de in die kalendermaand gedane inzetten, waarbij het negatieve verschil uit binnenlandse illegale kansspelen op afstand verrekend kan worden met het positieve verschil uit buitenlandse illegale kansspelen op afstand en andersom. Onder de huidige Wet KSB wordt er nog een onderscheid gemaakt tussen binnenlandse en buitenlandse illegale kansspelen welke via het internet worden gespeeld. Met de voorgestelde wijzigingen wordt dit onderscheid opgeheven.

In artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Wet KSB wordt het woord “tijdvak” tweemaal vervangen door “kalendermaand”. Dit betreft geen inhoudelijke wijziging. Thans is in artikel 26 van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994 geregeld dat voor de kansspelen waarop het huidige artikel 3, eerste lid, van de Wet KSB betrekking heeft het tijdvak de kalendermaand is.

De aanpassing van artikel 3, derde lid, van de Wet KSB beoogt het bepalen van de waarde in het economische verkeer te verduidelijken en te vereenvoudigen in de situaties waarin prijzen in natura verstrekt worden door een inhoudingsplichtige in de zin van artikel 6 van de Wet KSB en waarin aan de inhoudingsplichtige voor deze verstrekte prijzen door een derde, niet zijnde een met de inhoudingsplichtige verbonden vennootschap, een bedrag in rekening wordt gebracht. In die situaties geldt voor de waardering van de prijzen de factuurwaarde, met inbegrip van de in rekening gebrachte omzetbelasting, als maatstaf. Hiermee sluit de waardering van prijzen in natura aan bij waardering van loon in natura, zoals neergelegd in artikel 13, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, hetgeen de waardering in de praktijk gemakkelijker maakt.

Het voorgestelde artikel 3, vierde lid, van de Wet KSB regelt vervolgens dat indien de niet in geld gewonnen prijs de vorm heeft van een verstrekking van branche-eigen producten van het bedrijf van de inhoudingsplichtige, als waarde in het economische verkeer van de gewonnen prijs het bedrag geldt dat door de inhoudingsplichtige aan een derde in rekening gebracht zou worden onder voor het overige overeenkomstige omstandigheden. Kort gezegd wordt bij de branche-eigen producten uitgegaan van de consumentenprijs.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat indien de prijzen in natura niet door een inhoudingsplichtige verstrekt worden, voor de bepaling van de waarde in het economische verkeer van deze prijzen de oude regels van toepassing blijven. Dit betekent dat het geldbedrag in aanmerking genomen wordt dat de prijswinnaar zou kunnen ontvangen als hij de prijs weer zou verkopen. Dit is de prijs die bij aanbidding van de zaak ten verkoop op de meest geschikte wijze na de beste voorbereiding door de meestbiedende gegadigde daarvoor zou zijn besteed. Indien prijzen in natura gewaardeerd worden voor de berekening van het bruto spelresultaat bij de aanbieder, dan geldt als waarde in het economische verkeer de factuurprijs.

In het voorgestelde artikel 3, vijfde lid, van de Wet KSB is ten slotte een delegatiebevoegdheid opgenomen op basis waarvan nadere regels met betrekking tot de toepassing van artikel 3, derde en vierde lid, van de Wet KSB kunnen worden gesteld. Op basis hiervan zal bijvoorbeeld in de Uitvoeringsbeschikking kansspelbelasting worden uitgewerkt wat onder een met de inhoudingsplichtige verbonden vennootschap wordt verstaan.

Onderdeel D (artikel 4)

Voor de kansspelen waarbij de prijs de belastinggrondslag is, bestaat er in de Wet KSB een vrijstelling voor prijzen die niet meer bedragen dan € 454. Deze vrijstelling wordt verlaagd naar prijzen die minder dan € 450 bedragen als Nederland geen goedkeuring inzake staatssteun van de Europese Commissie krijgt om voor legale kansspelen op afstand een kansspelbelastingtarief van 20% in te voeren.

Onderdeel E (artikel 4)

Voor de kansspelen waarbij de prijs de belastinggrondslag is, bestaat er in de Wet KSB een vrijstelling voor prijzen die niet meer bedragen dan € 454. Deze vrijstelling wordt verlaagd naar prijzen die minder dan € 250 bedragen. Deze wijziging treedt slechts in werking als Nederland goedkeuring inzake staatssteun van de Europese Commissie krijgt om voor legale kansspelen op afstand een kansspelbelastingtarief van 20% in te voeren.

Onderdeel F (artikel 5)

Als Nederland geen goedkeuring inzake staatssteun van de Europese Commissie krijgt om voor legale kansspelen op afstand een kansspelbelastingtarief van 20% in te voeren, gaat het tarief van 29% ook gelden voor legale kansspelen op afstand. De wijziging in artikel 5, tweede lid, van de Wet KSB betreft slechts een aanpassing van een verwijzing die nodig is vanwege een gewijzigde opbouw van artikel 1 van de Wet KSB.

Onderdeel G (artikel 5)

Voor legale kansspelen op afstand wordt een kansspelbelastingtarief van 20% voorgesteld. Voor de overige kansspelen blijft het tarief van de kansspelbelasting op grond van dit wetsvoorstel 29%. Deze wijziging treedt slechts in werking als Nederland goedkeuring inzake staatssteun van de Europese Commissie krijgt om voor legale kansspelen op afstand een tarief van 20% in te mogen voeren. De wijziging in artikel 5, derde lid, van de Wet KSB betreft slechts een aanpassing van een verwijzing die nodig is vanwege een gewijzigde opbouw van artikel 1 van de Wet KSB.

Onderdelen H, eerste lid, J, L en M (artikelen 5a, eerste lid, 6, 8 en 8a)

De artikelen 5a, 6, 8 en 8a van de Wet KSB hebben betrekking op de wijze van heffing van kansspelbelasting op de verschillende categorieën kansspelen. In het voorgestelde artikel 5a, eerste lid, van de Wet KSB wordt bepaald dat dit artikel ook van toepassing is op legale kansspelen op afstand. Hierdoor moet de in een kalendermaand verschuldigd geworden kansspelbelasting voor legale kansspelen op afstand op aangifte worden voldaan. Tevens is in dit artikel verduidelijkt dat het belastingtijdvak een kalendermaand is. De overige wijzigingen in artikel 5a, eerste lid, artikel 6, eerste lid, artikel 8, eerste lid, en artikel 8a, eerste lid, van de Wet KSB betreffen slechts aanpassingen van verwijzingen die nodig zijn vanwege een gewijzigde opbouw van artikel 1 van de Wet KSB. Door inhoudelijke wijzigingen in artikel 1 zijn er wel enkele gevolgen voor de wijze van heffing voor verschillende categorieën

kansspelen. In onderstaande tabel is aangegeven wat de wijze van heffing voor de verschillende categorieën kansspelen voor en na de in dit wetsvoorstel opgenomen wetswijzigingen is.

	Momenteel	Voorstel
Binnenlandse landbased casinospelen en kansspelautomatenspelen	Art. 5a, belasting voldoen op aangifte	Art. 5a, belasting voldoen op aangifte
Binnenlandse landbased pokertoernooien	Art. 5a, belasting voldoen op aangifte of art. 6 belastingheffing door inhouding op prijs	Art. 5a, belasting voldoen op aangifte
Overige binnenlandse landbased kansspelen	Art. 6 belastingheffing door inhouding op prijs	Art. 6 belastingheffing door inhouding op prijs
Buitenlandse landbased casinospelen, kansspelautomatenspelen en pokertoernooien	Art. 8 belasting voldoen op aangifte	Art. 8 belasting voldoen op aangifte
Overige buitenlandse landbased kansspelen	Art. 8 belasting voldoen op aangifte	Art. 8 belasting voldoen op aangifte
Legale kansspelen op afstand	-	Art. 5a, belasting voldoen op aangifte
Binnenlandse illegale kansspelen via internet (momenteel) / op afstand (voorstel)	Art. 5a, belasting voldoen op aangifte	Art. 8a belasting voldoen op aangifte
Buitenlandse illegale kansspelen via internet (momenteel) / op afstand (voorstel)	Art. 8a belasting voldoen op aangifte	Art. 8a belasting voldoen op aangifte

Onderdeel H (artikel 5a)

Op grond van het huidige artikel 5a, derde lid, van de Wet KSB mag bij kansspelen waarbij het bruto spelresultaat een onderdeel vormt van de belastinggrondslag, een negatief bruto spelresultaat in een kalendermaand verrekenend worden met een positief bruto spelresultaat in een volgende kalendermaand. De aard van de kansspelen waarvoor deze mogelijkheid tot verliesverrekening bestaat, brengt met zich mee dat een negatief bruto spelresultaat zich in de praktijk nooit voordoet. Tot op heden is van deze mogelijkheid tot verliesverrekening nog nooit terecht gebruikgemaakt. Wel wordt deze mogelijkheid soms onterecht gebruikt. Ook wordt deze mogelijkheid tot verliesverrekening door deelnemers aan illegale online kansspelen welke via het internet worden gespeeld gebruikt in hun betoog dat er sprake zou zijn van ongelijke behandeling omdat deze deelnemers geen verliezen kunnen verrekenen. Omdat de mogelijkheid tot verliesverrekening in de praktijk overbodig is, maar wel tot uitvoeringskosten voor de Belastingdienst leidt, vervalt deze mogelijkheid na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Onderdeel I (artikel 5b)

Op grond van het huidige artikel 5b van de Wet KSB is de belastingplichtige gehouden volgens door de Minister van Financiën te stellen regelen een register te houden en daarin de

gegevens te boeken welke voor de heffing van de belasting van belang zijn. Van de in dit artikel opgenomen delegatiebepaling is geen gebruik gemaakt en er bestaat ook geen voornemen om hiervan in de toekomst gebruik te gaan maken. De administratieplicht van artikel 52 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR) verplicht administratieplichtigen al om een zodanige administratie te voeren dat daaruit de voor de heffing van kansspelbelasting van belang zijnde gegevens blijken. Om bovenstaande redenen wordt voorgesteld om artikel 5b van de Wet KSB te laten vervallen.

Onderdeel K (artikel 7)

Het huidige artikel 7, eerste lid, van de Wet KSB legt specifieke administratieve verplichtingen op aan de inhoudingsplichtige van artikel 6 van die wet. Hij moet een register bijhouden waarin de gegevens met betrekking tot het kansspel op een voorgeschreven wijze worden bijgehouden. Hierbij wordt op grond van artikel 2 van de Uitvoeringsbeschikking kansspelbelasting nog steeds uitgegaan van het schrijven van de gegevens in een register op bladen. Dit is niet meer van deze tijd. Bovendien is deze verplichting overbodig vanwege de administratieplicht van artikel 52 van de AWR. Daarom wordt voorgesteld artikel 7, eerste lid, van de Wet KSB te laten vervallen.

Het huidige artikel 7, tweede lid, van de Wet KSB verplicht de inhoudingsplichtige om op een voorgeschreven wijze op verzoek een bewijsstuk te geven aan de prijswinnaar die de prijs tot de winst uit onderneming rekent. Een prijs zal echter vrijwel nooit tot de winst uit onderneming worden gerekend, waardoor verrekening van de kansspelbelasting met de inkomstenbelasting vrijwel nooit voorkomt. Als deze situatie zich in een uitzonderlijke situatie toch voordoet, kan aangenomen worden dat de Nederlandse loterijorganisatie kansspelbelasting heeft ingehouden. Het voorschrijven hoe in die uitzonderlijke situatie het bewijs van inhouding kan worden verkregen is dus overbodig. Voorgesteld wordt om genoemde bepaling te laten vervallen.

Artikel III (Algemene wet inzake rijksbelastingen)

Op grond van het huidige artikel 67ca, eerste lid, onderdeel b, van de AWR begaat degene die niet voldoet aan de verplichting die aan hem bij of krachtens artikel 7, tweede lid, van de Wet KSB is opgelegd, een verzuim ter zake waarvan de inspecteur hem een bestuurlijke boete kan opleggen. Vanwege het vervallen ingevolge dit wetsvoorstel van artikel 7, tweede lid, van de Wet KSB, wordt artikel 67ca, eerste lid, onderdeel b, van de AWR overbodig en kan derhalve vervallen.

Artikel IV (Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen)

De voorgestelde wijziging in artikel 11 van de *Wet* op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen betreft een aanpassing van een verwijzing die samenhangt met de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging van artikel 67a van de AWR.

Artikel V (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen)

Het doel van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) is het voorkomen van het faciliteren door het openbaar bestuur van georganiseerde criminaliteit. Mede met het oog hierop voorziet de Wet Bibob erin dat het bestuur – in dit geval de kansspelautoriteit - zich kan laten adviseren over de risico's van criminele facilitering in een concreet geval (het aangaan of beëindigen van een rechtsverhouding) door het Bureau Bibob. Het Bureau raadpleegt en analyseert gegevens die afkomstig zijn uit

verschillende bronnen. Het gaat dan zowel om gegevens over betrokkenheid bij gepleegde strafbare feiten van de vergunningaanvrager zelf als van diens zakelijke omgeving zoals gedefinieerd in artikel 3, vierde lid, van de Wet Bibob.

In de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob (Wet van 28 maart 2013, Stb. 125, Kamerstukken 32 676) is in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Wet Bibob een subonderdeel 11 opgenomen dat betrekking heeft op de exploitatie- en aanwezigheidsvergunningen voor speelautomaten (artikelen 30b en 30h van de Wet op de kansspelen). In die evaluatie- en uitbreidingswet is (met de aanpassing van de artikelen 30e, 30f, 30k en 30l van de Wok) ook een wettelijke basis opgenomen om die vergunningen te weigeren of in te trekken in de gevallen en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. In dit voorstel tot regulering van kansspelen op afstand zijn vergelijkbare bepalingen voorgesteld die ertoe strekken hetzelfde te regelen voor de vergunningen tot het organiseren van kansspelen op afstand.

Het voorgestelde artikel V strekt er toe dat de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand onder de Wet Bibob komen te vallen. Om te voorkomen dat deze vergunningen zouden kunnen worden aangegrepen voor criminele activiteiten, is het noodzakelijk dat behoefte aan de mogelijkheid om het instrumentarium van de Wet Bibob te kunnen toepassen. Hierdoor wordt bijvoorbeeld voorkomen dat een ondernemer aan wie een vergunning voor de exploitatie van speelautomaten na toepassing van het Bibob-instrumentarium is geweigerd, zich vervolgens kan richten op het aanbieden van kansspelen op afstand.

Artikel VI (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme)

De voorgestelde aanpassing van artikel 1, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 16^o, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) strekt ertoe ook de aanbieder van kansspelen op afstand onder de reikwijdte van die wet te brengen. Op dit moment is, voor zover hier relevant, alleen de natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap die beroeps- of bedrijfsmatig een speelcasino in de zin van artikel 27g, tweede lid, van de Wet op de kansspelen organiseert, een “instelling” in de zin van de Wwft. De voorgestelde aanvulling heeft tot gevolg dat de verplichtingen die uit de Wwft voortvloeien – onder meer identificatie van spelers, een cliëntonderzoek en melding van ongebruikelijke transacties – ook komen te rusten op degenen die in Nederland kansspelen op afstand organiseren.

Artikel VII (Handelsregisterwet 2007)

De in de artikelen 9 tot en met 14 van de Handelsregisterwet 2007 genoemde gegevens zijn authentieke gegevens (artikel 15 van die wet), die door een bestuursorgaan, dat bij de vervulling van zijn taak informatie over een onderneming of rechtspersoon nodig heeft, moeten worden gebruikt (artikel 30). Het gaat hierbij om gegevens met betrekking tot ondernemingen (artikel 9), rechtspersonen aan wie een onderneming toebehoort (artikelen 10, eerste lid, jo 12), natuurlijke personen aan wie een onderneming toebehoort (artikel 10, tweede lid), degenen aan wie een onderneming toebehoort, die geen rechtspersoon naar Nederlands recht en geen natuurlijke persoon is (artikel 10, derde lid), vestigingen van een onderneming (artikel 11, eerste lid), rechtspersonen aan wie geen onderneming toebehoort (artikel 12), activiteiten van een rechtspersoon waaraan geen onderneming toebehoort (artikel 13) en vestigingen van een rechtspersoon waaraan geen onderneming toebehoort (artikel 14, eerste lid).

Het gebruik van deze gegevens door de kansspelautoriteit is noodzakelijk voor de voorbereiding van besluiten op aanvragen tot het verlenen van een kansspelvergunning en besluiten tot schorsing of intrekking van die vergunningen. Voor een efficiënte besluitvorming is het daarbij van belang dat die gegevens desgevraagd kunnen worden gerangschikt naar natuurlijke personen. Op die wijze kan bijvoorbeeld worden achterhaald of de bestuurder van een recent opgerichte rechtspersoon of onderneming, ten aanzien waarvan op zichzelf niets ten nadele bekend is, eerder bestuurder is geweest van een reeks gefailleerde ondernemingen of nog steeds bestuurder is van andere ondernemingen, ten aanzien waarvan wel gegevens ten nadele bekend zijn. Ingevolge de voorgestelde wijzigingen van de Wet op de kansspelen is voor de beoordeling van de betrouwbaarheid van kansspelaanbieders ook van belang de betrouwbaarheid van de bij die onderneming of rechtspersoon betrokken natuurlijke personen. Indien een bij de onderneming of rechtspersoon betrokken natuurlijke persoon bijvoorbeeld eerder in Nederland betrokken is geweest bij een reeks eerdere faillissementen of relevante strafrechtelijke antecedenten heeft, kan de kansspelautoriteit dit aan de hand van op persoon gerangschikte gegevens uit het handelsregister achterhalen. Recent opgerichte ondernemingen hebben nog geen verleden op grond waarvan de kansspelautoriteit de betrouwbaarheid kan beoordelen. Van de bestuurders of sleutelpersonen kan echter wel informatie bekend zijn. Ook wanneer zich na verloop van tijd nieuwe bestuurders aandienen, kan het van belang zijn om na te gaan of deze betrokken zijn of zijn geweest bij gefailleerde of malafide bedrijven. De op persoon gerangschikte gegevens uit het handelsregister zijn ook van belang voor het door de kansspelautoriteit uit te oefenen toezicht op naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wet op de kansspelen en de handhaving daarvan.

Artikel VIII (evaluatie)

Artikel VIII schrijft voor dat deze wet binnen vijf jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd. Voor onderzoek komen in ieder geval in aanmerking de mate waarin de regulering van kansspelen op afstand de doelstelling van kanalisatie van het nu nog illegale aanbod aan kansspelen op afstand heeft gerealiseerd, de effecten van het preventiebeleid met de onderzoeks- en interventieplicht van de vergunninghouder en het centraal register uitsluiting kansspelen, de bescherming van persoonsgegevens, en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen. Artikel VIII laat uiteraard onverlet dat de werking van de wet tussentijds wordt gemonitord.

Artikel IX

Gestreefd wordt naar inwerkingtreding van dit wetsvoorstel per 1 januari 2015. De mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding is onder meer noodzakelijk met het oog de goedkeuring door de Europese Commissie van het gedifferentieerde kansspelbelastingtarief (artikel II, onderdelen G en E).

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

De Staatssecretaris van Financiën,