

GOEDEDOELENPLATFORM

Naar een versnelde modernisering van het kansspelbeleid

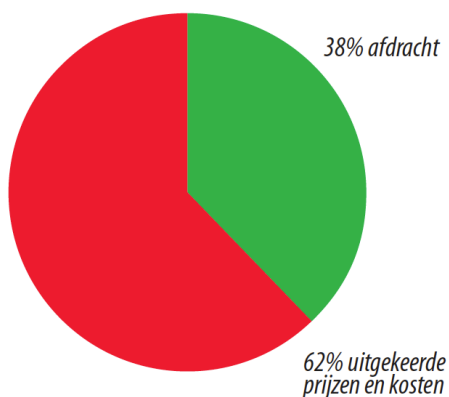
Discussiestuk Goede Doelen Platform, Versie 4 mei 2012

Het **Goede Doelen Platform** is het samenwerkingsverband van alle 200 goededoelenorganisaties die worden gesteund door de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij, de VriendenLoterij (Nationale Goede Doelen Loterijen). Naast de Goede Doelen Loterijen zelf hebben ook de Lotto, NOC*NSF en de Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (ALN) zich hierbij aangesloten. De Nederlandse Staatsloterij, de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF) en de Grote Clubactie zijn als toehorend partner aan het Platform verbonden. Alleen al in 2011 kwam middels de legale Nederlandse loterijen een totale bijdrage van 751 miljoen euro beschikbaar voor de Nederlandse samenleving (inclusief de opbrengsten van de kansspelbelasting). De **missie** van het Platform is het duurzaam veilig stellen en waar mogelijk vergroten van de bijdrage van de legale loterijen aan het algemeen belang.

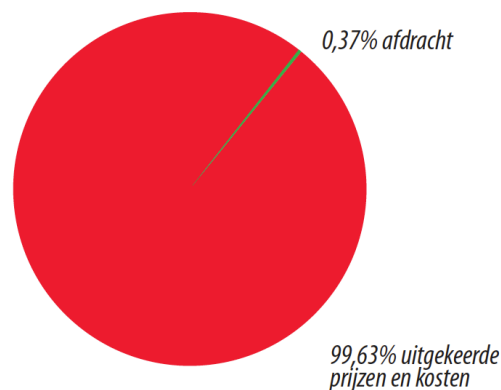
Behoorlijk effectief kansspelbeleid. Nederland kent al vele jaren een restrictief kansspelbeleid, gericht op het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van consumenten en het tegengaan van criminaliteit en fraude. In de afgelopen jaren is dat beleid behoorlijk effectief gebleken en zijn we er in Nederland met elkaar op bijzondere wijze in geslaagd om het restrictieve kansspelbeleid te verbinden met een aantrekkelijk afdracht-systeem aan het algemeen belang (goededoelenorganisaties en algemene middelen).

Loterijen verrijken de samenleving. Alleen al in 2011 droegen de loterijen (Nederlandse Staatsloterij, De Lotto en de Nationale Goede Doelen Loterijen) maar liefst 751 miljoen euro bij aan de samenleving. Het is belangrijk dat de samenleving op deze bijdrage kan blijven rekenen. Dat is in het belang van cultuur, natuur en milieu, sport, internationale samenwerking, welzijn, gezondheid en sociale cohesie. De loterijen voorzien thans in een kwart van de particuliere inkomsten van goede doelenorganisaties. Staatssecretaris Teeven, verantwoordelijk voor het kansspelbeleid, vindt het 'mooi en waardevol' dat een groot deel van de inkomsten uit kansspelen ten goede komt aan goede doelen. Hij heeft aangegeven dit principe overeind te willen houden en waar mogelijk te willen versterken.

Loterijen zeer veel profijtlijker voor de samenleving dan online kansspelen. De bijdrage van de loterijen aan de samenleving wordt echter bedreigd door de opkomst van nu nog illegale online kansspelen. De overheid treedt hier slechts beperkt tegen op. Het kabinet wil het illegale aanbod legaliseren. Dat is een goede zaak, mits dit niet ten koste gaat van de financiële bijdrage aan de samenleving. Juist daar zit hem de kneep omdat loterijen veel profijtlijker zijn dan online kansspelen. Van elke ingelegde euro in Nederlandse loterijen komt gemiddeld 38 cent ten goede aan de samenleving.¹ Daarmee doen de loterijen het meer dan honderd (!) keer beter dan de commerciële aanbieders van online kansspelen. De afdracht van de laatsten blijft steken op slechts 0,37% van de inleg – bijna altijd in de vorm verplichte belastingen.



Nederlandse loterijen



Online aanbieders

Dreigend verlies aan loterijgelden door substitutie door online kansspelen. Succesvolle regulering van online kansspelen kan in de praktijk gemakkelijk gepaard gaan met substitutie van de bestaande deelname aan offline kansspelen door deelname aan nieuwe, tegen die tijd legale online kansspelen. Vanuit de goede doelen bezien is er

¹ Nederlandse loterijen doen het aldus bovengemiddeld goed in Europa. Blijkens een analyse van de jaarverslagen van Europese loterijen ligt het Europees gemiddelde op 30 cent per ingelegde euro.

GOEDEDOELENPLATFORM

reden tot zorg over de effecten die substitutie van offline naar online kan hebben – en misschien mogelijk al heeft² – op de afdracht aan het algemeen belang, in het bijzonder de bijdragen aan de goededoelenorganisaties. Een precieze inschatting van de omvang van toekomstige substitutie-effecten is moeilijk te maken omdat deze rechtstreeks afhankelijk is van hoe de nieuwe markt wordt ingericht (vergunningvoorwaarden, aantal vergunninghouders, etc.). In een tijd van bezuinigingen en tegenvallende economische groei kunnen goededoelenorganisaties een dergelijke tegenvaller niet dragen. Overigens zullen in dit scenario ook de opbrengsten van de kansspelbelasting betekenisvol verminderen.

Europese Hof vraagt ‘horizontale’ consistentie. Veranderingen in een kansspelbeleid voor een EU-lidstaat zoals Nederland dienen bij te dragen aan de door het Hof gewenste ‘horizontale’ consistentie van dat beleid. Het Europese Hof beschouwt de bijdrage aan de samenleving door loterijen als een gunstig neveneffect van een beleid gericht op de kanalisatie van de vraag naar kansspelen (de zogeheten ‘ancillary effects’). De Europese Raad gaat echter een stap verder. In december 2010 erkende de Raad expliciet het belang van kansspelen bij het werven van fondsen voor het algemeen belang. De Raad heeft tevens opgeroepen om deze rol op Europees niveau te erkennen.

Mogelijkheden om de GDP-route sneller af te kunnen leggen. Het kabinet komt medio 2012 met een wetsvoorstel voor het reguleren van de online kansspelmarkt. Recentelijk presenteerde het Goede Doelen Platform haar Routekaart voor een veilig, passend en nuttig kansspelbeleid. Deze kaart schetst de route waarlangs de wet- en regelgevende arbeid het beste ter hand kan worden genomen. Hierbij wordt een gefaseerde aanpak bepleit, waarbij, uitgaande van een .nl-omgeving, alle kansspeltypen een afdracht-verplichting krijgen opgelegd en waar eerst poker wordt gereguleerd. Vervolgens zou dan verder kunnen worden bezien welke andere kansspeltypen nog kunnen worden gereguleerd. Op basis van een nadere bezinning op het Belgisch model (*licentie-plus*) en de stand van zaken in de offline casinosector lijken er mogelijkheden te zijn om de route sneller af te kunnen leggen. Dit memo zet de gedachten hierover verder uiteen.

* * *

Oprichting is en blijft: kanaliseren vraag naar kansspelen. Het kabinet gaat onverkort uit van het restrictieve kansspelbeleid. Dat beleid richt zich op het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van criminaliteit en fraude. Het beleid komt in de praktijk neer op kanalisatie van de vraag naar kansspelen door middel van een gepast legaal aanbod. Dit beleid is toe aan modernisering. Liberalisering van het kansspelaanbod is uitdrukkelijk niet aan de orde. De benodigde modernisering bestaat uit twee componenten:

1. Invoering van de Kansspelautoriteit (operationeel vanaf 1 april 2012);
2. Inbedding van het bestaande kansspelbeleid in de informatiesamenleving, rekening houdend met politieke, bedrijfseconomische en juridische randvoorwaarden.

Belgisch model: slim antwoord op twee gelijktijdige uitdagingen. De Tweede Kamer heeft aangegeven het Belgisch model als voorbeeld te willen nemen voor nieuwe wetgeving.³ De logische vervolgvraag luidt: Hoe vertalen wij het Belgisch model naar de Nederlandse context? Daar zit een aantal uitdagingen, omdat de uitgangssituatie in beide landen op een aantal punten flinke verschillen vertoont. Het is hierbij raadzaam om eerst stil te staan bij de achtergronden van het Belgische kansspelbeleid:

- i. **Reguleren online aanbod.** De Belgische wetgever heeft het online kansspelaanbod gereguleerd via een systeem waarbij uitsluitend aanbieders van kansspelen in de werkelijke wereld (*land-based*, ‘op de grond’) de mogelijkheid hebben een vergunning te krijgen om diezelfde kansspelen ook online aan te bieden. De idee hiërarcher is het bewerkstelligen van een *gecontroleerde* opening van de online kansspelenmarkt zodat spelers de mogelijkheid krijgen online te spelen binnen een legaal en beschermend kader (kanalisatie). Bijkomend voordeel is dat goed gedrag wordt beloond: bestaande aanbieders hebben een achterstand opgelopen door zich aan de wet te houden, terwijl illegale aanbieders technische kennis en een klantenbestand vergaarden en zo een voorsprong konden creëren.
- ii. **Helpende hand voor casino’s.** De Belgische land-based casino’s leken enige tijd geleden – net als veel casino’s elders in de wereld – het einde van hun levenscyclus te naderen. Hun bedrijfseconomische positie was zwak. Uiteindelijk reikte de Belgische overheid de casino’s de helpende hand in de vorm van een aanvullende online-licentie. Daarmee is ook de tweedeling ‘offline vs. online’ opgehouden te bestaan. Vergunde land-based operatoren kunnen zo niet worden verdrukt door de concurrentie van online tegenhangers. Dit verhoogt de

² In een door de Stichting Online Gaming Nederland (STIOG) gefinancierd onderzoek schrijft H2 Gambling Capital over substitutie: “It is clear that De Lotto’s Sportsbetting has already been impacted’ (by online gaming) Bron: H2 Gambling Capital (2011). *An independent assessment of various taxation licensing models for regulating remote gambling in the Netherlands*, p12. Daarnaast merkt H2 op dat ‘much of any potential cannibalisation (especially among the more serious players) is already taking place’ (p12). H2 verwacht sowieso een geleidelijk substitutieproces van offline door online als gevolg van generationele vervanging en de wetenschap dat online kansspelen vooral aantrekkelijk zijn voor jonge mensen. (p13).

³ Volledige tekst: ‘De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende, dat de regering voornemens is, kansspelen via internet te legaliseren; overwegende, dat handhaving jegens internetaanbieders bemoeilijkt wordt wanneer deze niet (ook) «landbased» zijn; overwegende, dat ook het preventiebeleid naar verwachting effectiever zal zijn wanneer fysiek contact tussen de aanbieder en de speler mogelijk is; constaterende, dat in België alleen vergunningen worden verleend aan online aanbieders die ook «landbased» zijn; verzoekt de regering een voorbeeld te nemen aan België en ook in Nederland als vergunningsvoorwaarde voor een kansspel via internet op te nemen dat de aanbieder ook een vestiging heeft «op de grond», en gaat over tot de orde van de dag. Van Toorenburg Bouwmeester Van Gent.’

GOEDEDOELENPLATFORM

economische houdbaarheid van de klassieke kansspeloperatoren, waaronder de bestaande casino's. Het leidt in de Belgische praktijk tevens tot interessante samenwerking van klassieke land-based aanbieders met grote online operatoren.

Nederlandse casino's ook gebaat bij reddingsboei. De situatie rond de Nederlandse casino's vertoont veel overeenkomsten met de 'oude' situatie in België. Het huidige casinoaanbod is kwalitatief te weinig aantrekkelijk, zeker in vergelijking met het online-aanbod. De vraag naar casinospelen dreigt daardoor niet langer effectief gekanaliseerd te worden. Nieuwe wet- en regelgeving kan bijdragen aan een hoogwaardiger casinoaanbod door binnen de gangbare juridische randvoorwaarden nieuwe ruimte te bieden voor een gezonde bedrijfsvoering:

- Holland Casino bevindt zich bedrijfseconomisch in een lastige situatie. Het gaat hier om een wereldwijde trend. Het aanbod van online casinospelen verergert dit probleem. Voor de algemene middelen hier sprake van een ongewenste situatie vanwege teruglopende inkomsten. Bovendien zijn met Holland Casino zijn duizenden banen gemoeid, zowel in de vorm van directe arbeidsplaatsen (croupiers, bewaking, etc.) als in de toelevering (catering, boekhouding, etc.).
- Mede als gevolg hiervan bestaat een breed gedeeld gevoel dat Holland Casino snel 'geregeld' moet worden. Hierbij laten zich verschillende juridisch acceptabele opties onderscheiden. Zo is het denkbaar dat het monopolie wordt voortgezet met een andere uitbater dan Holland Casino. Het is evenzeer mogelijk dat voor elk van de huidige 14 casino's een aparte licentie wordt afgegeven en dat deze per stuk worden gegund. Misschien wel de meest kansrijke optie is gunning van de casino's in groepjes (kavels). Sluiting van een of meer casino's is daarbij niet uitgesloten. Een relevante overweging hierbij is dat het Hof van Justitie van de Europese Unie een coherent kanaliserend kansspelbeleid mede aftoetst aan het aantal inwoners per casino (zaak-Engelmann). Dit impliceert dat er een maximum staat op het aantal casino's in Nederland. Vermoedelijk ligt dit maximum zo rond het huidige aantal.

Voorstel vertaling van Belgische model naar Nederlandse context

- ✓ Het 'Belgisch model' (online-licenties verbonden met wettelijk vereiste land-based aanwezigheid) wordt voor alle kansspeltypen ingevoerd, met drie aanpassingen. Voor de sportweddenschappen (België kent veel meer licenties dan Nederland), de speelautomaten (Nederland kent juist veel meer automatenhallen dan België) en bingo (weinig ontwikkeld) kiezen we, net als men in België heeft gedaan, voor voortzetting van de huidige land-based situatie, aangevuld met een perspectief op een online aanwezigheid. Dit leidt tot schema 1 op de volgende pagina.
- ✓ Alle belanghebbenden worden bediend op hun belangrijkste wensen:
 - i. Consumenten beschermd met aantrekkelijk aanbod dat maatschappelijk ook nuttig is via afdracht (veilig, passend, nuttig)
 - ii. Ministerie van Veiligheid en Justitie reguleert online kansspelen;
 - iii. Ministerie van Financiën verlost van Holland Casino (+ op termijn mogelijkheid privatisering Staatsloterij) en ontvangt belastinginkomsten uit online kansspelen;
 - iv. Online sector (Stiog et al.) krijgt haar felbegeerde toegang tot de markt;
 - v. Goede doelen, en in het verlengde de loterijen, krijgen de gewenste bescherming om een hoge bijdrage aan de samenleving te kunnen borgen.
 - vi. Land-based speelautomatenbranche en land-based casinobranche behouden perspectief.
 - vii. Voor pokerspelers gaat een lang gekoesterde wens in vervulling: online poker eindelijk gelegaliseerd.

Opmerkingen bij schema 1 (zie volgende pagina)

1. Het schema bevat de hoofdcontouren van een nieuwe kansspelwet. Het bouwt voort op de gebruikelijke typologie van kansspelen (loterijen, sportweddenschappen en casinospelen) en verfijnt deze waar nodig.
2. Wet- en regelgeving zullen uiteraard verder moeten worden uitgewerkt en moeten worden vastgelegd in strikte vergunningsvoorwaarden.
3. Alle licentiehouders krijgen een verplichte afdracht opgelegd, inclusief de mogelijkheid van een nultarief.
4. In totaal maximaal 22 licenties, waarvan 20 met een directe link tussen land-based en online (conform Belgisch model) en 2 standalone online licenties voor sportweddenschappen.
5. Onder invloed van nieuwe technologische ontwikkelingen kunnen nieuwe kansspelen of zelfs nieuwe kansspeltypen ontstaan. Een deel van deze mogelijkheden bestaat reeds of is eenvoudig voorstelbaar. Denk aan bospelletjes op televisie of het verbinden van populaire apps als *Angry Birds* of *Wordfeud* met geldprijzen. Het is verstandig om tijdig te bedenken of en zo ja, waar in het schema deze kansspelen een plek dienen te krijgen.
6. Licenties voor online kansspelen staan in beginsel open voor alle aanbieders.

Schema 1: Voorstel vertaling Belgisch model naar Nederlandse context (met maximaal 22 licenties)

Kansspeltype	Huidige situatie	Nieuwe situatie		Toelichting	Belgisch model?
		Land-based	Online		
I. LOTERIJEN					
1. Loterijen	5 licenties + kleinere licenties	Als nu	5 licenties, gelinkt aan (land-based) offline-licenties	Online licenties zodat: 1) e-commerce verder kan worden ontwikkeld; en 2) ruimte voor online loterijproducten en innovatie. Belang van werkelijk aantrekkelijke online loterijproducten bestaat uit bieden veilig alternatief voor online kansspelen met een meer verslavend karakter. De Nationale Loterij in België is overigens ondergebracht in een aparte Loterijwet, naast de kansspelwet.	Ja
II. KRASLOTEN					
2. Krasloten	1 licentie	Als nu	1 licentie, gelinkt aan offline licentie	De krasloten leggen land-based weinig gewicht in de schaal. 1 licentie is voldoende.	Ja
III. WEDDENSCHAPPEN					
3. (Sport)weddenschappen (toto)	1 licentie (Lotto)	Als nu	3 licenties, waarvan 1 gelinkt aan offline licentie	De Lotto is land-based monopolist, omdat er vanuit kanalisatiegedachte bezien geen dwingende redenen bestaan om andere aanbieders toe te laten. Dat ligt anders voor online licenties, waar het aanbieden van licenties wel kan helpen bij de kanalisatie van de vraag naar dit soort kansspelen en kan leiden tot een wettelijke beteugeling van wat nu een illegaal en ongecontroleerd aanbod uitmaakt. Een dergelijk model van een land-based monopolie met een aantal online licenties is in Frankrijk met succes afgetoetst op conformiteit met de Europese regels door de hoogste Franse rechtsorganen. De Europese Commissie heeft hiertegen gedurende de notificatie geen bezwaar geuit.	Nee, licht afwijkend
4. Paardenrennen	1 licentie	Als nu.	1 licentie, gelinkt aan offline licentie	De paardenwedrennen leggen land-based weinig gewicht in de schaal. 1 licentie is voldoende.	Ja
IV. CASINOSPELEN					
5. Bingo	Gemeentelijke licenties	Als nu.	2 licenties, gelinkt aan offline-licentie.	De meeste bingo-activiteiten vinden op kleinschalige wijze plaats, binnen de context van de gemeentelijke licenties met prijzengeld van maximaal €1400 (hoofdprijs max. €350). Er is niettemin ook vraag naar wat grootschaliger evenementen, blijkend uit politie-invalen die met enige regelmaat plaatsvinden. Voorts is een bingospel onderdeel van de vergunning van een van de landelijke vergunninghouders (VriendenLoterij). Denkbaar is dat op grond hiervan – eventueel op termijn – 2 online-licenties worden gereserveerd voor bingo.	Nee, licht afwijkend
6. Casino	1 licentie (Holland Casino met 14 locaties)	4 licenties, gebaseerd op 4 groepen casino's (kavels)	4 licenties, gelinkt aan offline-licenties.	Een online-licentie is de reddingsboei voor land-based casino's die het thans niet erg goed doen. Heel goed denkbaar is dat we vier kavels maken van 3-4 casino's (andere keuzes zijn uiteraard mogelijk, sterk afhankelijk van hoe de kanalisatie van de menselijke speeldrang kan worden ingevuld in combinatie met bedrijfseconomische overwegingen). Het ligt voor de hand dat er strenge regels komen om de concurrentie tussen de casinokavels te reguleren via bijvoorbeeld restricties op de wervingsactiviteiten.	Ja
7. Speelautomaten	Circa 800 automatenhallen, met gemeentelijke licentie	Als nu.	1 of 2 licenties, gelinkt aan offline-licentie.	Er zijn circa 800 automatenhallen in Nederland tegen 'slechts' 180 in België, aldaar in handen van 3-4 groepen. Het is niet verstandig om elke automatenhal een online licentie geven teneinde het aanbod van dergelijke websites tot een minimum te beperken. Beter is om de automatenhallen aan te moedigen een of meerdere consortia te vormen en in die vorm mee te dingen naar een beperkt aantal licenties. Het idee is dat automatenhallen zo echt perspectief wordt geboden.	Nee, licht afwijkend
8. Poker	Holland Casino biedt poker aan.	4 licenties + klein kansspelregime voor huiskamerpoker (clubs)	4 licenties, gelinkt aan offline licenties	Gezien het grote succes van (bestaande) pokerwebsites, verdient het aanbeveling een beperkte mogelijkheid te voorzien ook deze operatoren in te bedden binnen het nieuwe wettelijk kader.	Ja

Verdere aandachtspunten. Een aantal andere punten verdient nog andere uitwerking:

1. **Twee kansspeltarieven.** België kent een online kansspeltarief van 11%, terwijl land-based kansspelen een hoger kansspeltarief kennen (zie ook Denemarken, waar een dergelijk stelsel door de Europese notificatie is gekomen). Waar de licentiehouders online en land-based dezelfde zijn, leidt dat niet tot oneerlijke concurrentie. Het ligt voor de hand dat Nederland gaat benchmarken bij het vaststellen van de belastingtarieven.
2. **Voorzorgsprincipe: .nl-omgeving.** Regulators spreken met elkaar binnen EU-verband. Het is aan hen om het netjes te reguleren. Start daarom met .nl, als verantwoord gesloten model. Daarna op basis van opgedane ervaringen bezien of verdere stappen nodig zijn (*enhanced cooperation*). Dit komt neer op toepassing van het voorzorgsprincipe.
3. **Voorwaarden aan huidige illegale aanbieders.** De nu nog illegale grote online aanbieders zullen uiteindelijk instappen in het nieuwe model dat hen kansen biedt om hun diensten legaal aan te bieden. Het staat deze internationale operatoren daarbij vrij om samenwerkingsverbanden aan te gaan met de land-based vergunninghouders. Eventueel kan bij de gunningsprocedure voor de casinokavels reeds een hoofdstuk worden ingevoegd voor online spelen waarbij men een ervaren partner moet betrekken indien de kandidaat niet kan aantonen de middelen te hebben om zelf een aantrekkelijke maar veilige casinowebsite aan te bieden aan het Nederlandse publiek. Om mee te kunnen dingen naar een licentie zullen de huidige illegale aanbieders eerst hun openstaande verplichtingen, zoals het betalen van nog openstaande boetes, na moeten komen. Daarnaast zijn aanvullende maatregelen nodig om te zorgen dat zij hun illegaal opgebouwde voorsprong niet kunnen verzilveren (gelijk speelveld). Relevant hierbij is dat de Tweede Kamer de regering heeft opgeroepen te bewerkstelligen dat de huidige illegale aanbieders van kansspelen niet in aanmerking kunnen komen voor een vergunning om kansspelen via internet aan te bieden.⁴
4. **Strikte wetshandhaving.** Een restrictief kansspelbeleid kan niet zonder effectieve wetshandhaving. Via de Kansspelautoriteit wordt hier mede in voorzien, vooropgesteld dat dit een toezichthouder met de juiste handhavingsinstrumenten wordt.
5. **SEPA.** Bij de implementatie vragen we ook aandacht voor het beteugelen van de negatieve gevolgen van de invoering van SEPA, de *Single Euro Payments Area*. Met de invoering van SEPA wordt vooral de nieuwe aanwas van loterijen bedreigd. Cruciale verkoopkanalen verdwijnen of raken ernstig verzwakt. Het gaat hier onder andere om het verdwijnen van de acceptgiro en de telefonische machtiging, het gat dat mogelijk valt tussen de huidige internetmachtigingen en de pas in 2015 beschikbare *e-mandates*, gevolgen van aanpassingen in de stornotermijn en een ingrijpende verkorting van de verkoopperiode doordat incasso's liefst 5 dagen voor de incassodatum bij de bank moeten worden aangeboden. Voor sommige loterijen gaat het zelfs om 90 procent van de nieuwe aanwas.

⁴ Tekst: 'De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende, dat de regering overweegt vergunningen te gaan verstrekken m.b.t. kansspelen via internet; van mening, dat vergunninghouders de doelen van het kansspelbeleid, waaronder het doel van voorkomen van criminaliteit, moeten dienen; van mening, dat illegale aanbieders van kansspelen via internet niet de eerstaangewezen partijen zijn om bovengenoemd doel te dienen; van mening, dat de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) ook van toepassing moet zijn op de kanspelsector; van mening, dat het illegaal aanbieden van kansspelen negatief moet meewegen bij een Bibobtoets; verzoekt de regering te bewerkstelligen dat illegale aanbieders van kansspelen niet in aanmerking kunnen komen voor een vergunning om kansspelen via internet aan te bieden, en gaat over tot de orde van de dag.' Bouwmeester, Van Toorenburg, Kooiman