

GOEDEDOELENPLATFORM

Naar een legaal online kansspelaanbod in Nederland

Informele discussienotitie n.a.v. het Alternatief Voorstel van 'gecontroleerde expansie', 26 mei 2015

Tijdens het Ronde Tafel Gesprek van 21 mei jl. heeft het Goede Doelen Platform een Alternatief Voorstel gepresenteerd om te voorzien in een legaal en attractief online kansspelaanbod. Naar aanleiding hiervan hebben Tweede Kamerleden en het Ministerie van VenJ het GDP verzocht om dit voorstel verder uit te werken. Daartoe is dit een eerste discussienotitie.

Aanleiding

De uitdaging waar de Nederlandse wetgever zich voor geplaatst ziet is een gebrek aan legaal en voldoende attractief online kansspelaanbod, terwijl daar wel een vraag naar bestaat en het huidige totaalverbod niet meer werkt. Gevolg daarvan is dat te veel consumenten nu zonder bescherming deelnemen aan illegaal aangeboden online kansspelen.

Hoofdkenmerken van dit Europeesrechtelijk houdbare alternatief van gecontroleerde expansie

- **Gecontroleerde expansie.** Gebaseerd op het arrest van het Europese Hof van Justitie in de Nederlandse *Ladbroke*-zaak uit 2010 waarin bepaald werd dat de wetgever het kansspelaanbod gecontroleerd mag uitbreiden om daarmee de consument beter te kunnen beschermen tegen evident illegaal aanbod.
- **Toepassing voorzorgsprincipe.**
- **Eenvoudig handhaafbaar.** Een overzichtelijk aantal vergunninghouders maakt handhaving door de Ksa beter beheersbaar. eenvoudig. Goed gedrag in het verleden in plaats van illegaal gedrag wordt beloond.
- **Onderkenning van maatschappelijk belang van goede doelen.**
- **Kansspelbeleid een zaak van iedereen.** Met evaluaties die uitgroeien tot volwaardige omgevingscans ontstaan ook betere mogelijkheden voor de samenleving om zich eigenaar te voelen van het uiteindelijke kansspelbeleid.
- **Identiek doel als KOA.** Hieronder staan de eerste uitgewerkte stappen van het Alternatief Voorstel. Het doel daarvan is identiek aan dat van KOA: de consument beschermen door middel van een legaal en attractief online kansspelaanbod. alleen wordt dit op een voorzichtige wijze en met volle respect voor de Europese rechtspraak geïmplementeerd. Het is dus niet het doel dat afwijkt, maar de route en het tempo waarin deze route wordt afgelegd.

STAP 1 – Uitvoering nu tot en met 2016

CASINO'S

Structuur offline

- Holland Casino wordt geprivatiseerd en opgedeeld in een beperkt aantal blokken, zoals voorgesteld door het kabinet.

Structuur online

- Aan de offline operator (ingedeeld in blokken) wordt gevraagd om in het verlengde van hun vergunning een online aanbod te verzorgen.
- De aldus ingedeelde offline operatoren krijgen de mogelijkheid om desgewenst B2B-solutions uit te werken met online operatoren.
- Conform het principe van gecontroleerde opening – en dus rekening houdend met het voorzorgsprincipe – kan eventueel ook in stappen naar de vijf voorgestelde blokken worden toegewerkt.

Opmerkingen

- Het kabinet heeft voorgesteld Holland Casino op te splitsen in meerdere operatoren. Het ligt voor de hand om bij het voorzien in een online aanbod hiermee rekening te houden.
- De ervaringen met diverse B2B-solutions zijn in andere lidstaten positief: online operatoren maken in de praktijk actief gebruik van deze mogelijkheid om zich op de markt te begeven.
- B2B-solutions bieden de toezichthouder het grote voordeel dat er een offline aanspreekpunt is, wat bijdraagt aan een goede en doelmatige handhaving van de kansspelwet, onder meer voor de toepassing van de nieuwe witwasrichtlijn.

GOEDEDOELENPLATFORM

LOTERIJEN

Structuur offline

- Vooralsnog continuering van het huidige loterijmodel.

Structuur online

- In het verlengde van hun huidige vergunning wordt offline operatoren gevraagd om een online aanbod te verzorgen als eerste stap in de legalisering van het online kansspelaanbod.
- De offline operatoren krijgen de mogelijkheid om desgewenst B2B-solutions uit te werken met online operatoren.

Opmerkingen

- Nodig is dat elke operator aan dezelfde strikte controle wordt onderworpen, bijvoorbeeld via een overheids-commissaris (zie Europese rechtspraak en RvS-uitspraak Betfair).

SPORTWEDDENSCHAPPEN

Structuur offline

- Offline sportweddenschappen en paardenweddenschappen blijven voorlopig een monopolie.

Structuur online

- In het verlengde van hun huidige vergunning wordt de offline operatoren gevraagd om een online aanbod te verzorgen.
- Gezien het omvangrijke illegale aanbod van online sportweddenschappen is het voor een goede kanalisatie van belang om een beperkt aantal extra online sportweddenschapvergunningen mogelijk te maken. Deze vergunningen moeten via een transparante en non-discriminatoire procedure worden toegewezen.
- Via secundaire wetgeving zal worden vastgelegd welk type weddenschappen wel en welk type weddenschappen niet is toegestaan.

Opmerkingen

- Het omvangrijke illegale aanbod van sportweddenschappen laat de consument onbeschermd en moet daarom dringend worden aangepakt. Daaraan wordt tegemoet gekomen door – in ieder geval in het begin – uit te gaan van een beperkt aantal extra online vergunningen. Dit vereist nauwlettende monitoring door de Ksa, gevolgd door een politieke evaluatie en besluitvorming ten aanzien van het aantal vergunningen in de verdere toekomst. Afhankelijk hiervan kan het aantal vergunningen veranderen. Dit komt neer op een strikte toepassing van het arrest van het Hof van Justitie van de EU in de Nederlandse Ladbrokes-zaak en het oordeel van de Hoge Raad.
- Het behoud van de offline-structuur aangevuld met een online aanbod is geïnspireerd door Frankrijk. De Franse oplossing is aanvaard door de Europese Commissie; de inbreukprocedure aldaar is officieel beëindigd zonder gevolgen voor de structuur van het offline-aanbod.
- De hier gekozen benadering is een adequate invulling van de verplichtingen opgelegd door de EPAS-conventie van de Raad van Europa inzake de bescherming van de integriteit van de sport.

SPEELAUTOMATEN

Structuur offline

- Vooralsnog continuering van het huidige speelautomatenmodel.

Structuur online

- In het verlengde van hun huidige vergunning wordt offline operatoren gevraagd om groepsgewijs een online aanbod te verzorgen, hetgeen resulteert in een beperkt aantal online vergunningen.

Opmerkingen

- Een beperkt aantal vergunningen is nodig om overaanbod uit te sluiten. Deze werkwijze sluit aan op de in Italië gangbare praktijk.
- Een beperkt aantal vergunningen is eveneens nodig vanwege het hoge risico van speelautomaten en de in dat licht vereiste consistentie van het Nederlandse kansspelbeleid.
- Het Hof van Justitie benadrukt het belang van een consistent kansspelbeleid. Dit impliceert dat meer risicovolle activiteiten, waaronder speelautomaten en zeker wanneer deze online worden aangeboden, aan striktere normen

GOEDEDOELENPLATFORM

en beperkingen desgewenst kunnen worden onderworpen (arresten Carmen Media, Markus Stoss en Liga Portuguesa)

Nulmeting

Het is verstandig om hier een voorschot te nemen op de evaluaties die later in de tijd gaan volgen. De opzet van deze nulmeting dient zeer veel ambitieuzer dan de door het CPB gepresenteerde opzet. De evaluatie betreft de volgende zaken:

1. Consumentenbescherming, inclusief verslaving
2. Fraude en criminaliteit
3. Illegaliteit en kanalisatie
4. Evaluatie ontwikkelingen binnen en tussen verschillende marktsegmenten en distributiekanaal
5. Afdrachten aan de samenleving: goede doelen, sport en belastingopbrengsten
6. (On)mogelijkheden voor uitoefening van toezicht door Ksa.
7. Effectiviteit van specifieke instrumenten, mede in het licht van alternatieve tools
8. Internationale handhaving en afstemming.

Stap 2 – Uitvoering 2019

Impactanalyse. Het gaat hier om een uitgebreide evaluatie op basis van het in de nulmeting ontwikkelde instrumentarium, waardoor longitudinale vergelijkingen mogelijk zijn. Uitgangspunt is om het aantal online licenties verder uit te breiden, tenzij waargenomen negatieve effecten zich daar tegen verzetten. De inzichten van de evaluatie bieden het kabinet ook de effectiviteit van andere aspecten van de wet- en regelgeving te evalueren en waar nodig aanpassingen door te voeren.

Tot slot

Aanvullende opmerkingen

1. Tijdens het Ronde Tafel Gesprek is onduidelijkheid ontstaan over de tijdsduur die gepaard gaat met de inbreukprocedure tegen Nederland. Het duurt nog zeker 2 tot 3 jaar eer het Hof tot een uitspraak komt. Het is dus uitdrukkelijk niet een kwestie van maanden.
2. Belangrijke wijzigingen in het wetsontwerp vereisen een nieuwe notificatieprocedure bij de Europese Commissie. Dit sluit niet uit dat deze simultaan verloopt met het debat in het Nederlandse parlement, zolang de stemming komt na de afsluiting van de notificatieprocedure. Een notificatie neemt minimaal drie maanden in beslag.
3. Het Voorgestelde Alternatief kent niet alleen centrale betekenis toe aan de Europese jurisprudentie (ongeveer 40 arresten sinds 1992), maar houdt tevens rekening met ontwikkelingen in een ruim aantal EU-lidstaten zonder deze klakkeloos te kopiëren. Hierbij zijn onder meer elementen benut uit Frankrijk, Italië, Portugal, Denemarken en België. Dit alles leidt tot een unieke regulering en daarmee tot een *Nederlands* model.

Het doel van het hierboven uitgewerkt Alternatief Voorstel is identiek aan dat van KOA: de consument beschermen door middel van een legaal en attractief online kansspel aanbod. Alleen wordt dit op een voorzichtige wijze en met volle respect voor de Europese rechtspraak geïmplementeerd. Het is dus niet het doel dat afwijkt, maar de route en het tempo waarin deze route wordt afgelegd. **Het kabinet krijgt zo de mogelijkheid om op basis van concrete ervaringen aan verschillende knoppen te draaien, de wet- en regelgeving verder te optimaliseren en zo haar greep op de kansspelmarkt te behouden en waar mogelijk te verstevigen.**

* * *