

Vergaderjaar 2020–2021

33 996

Wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand

24 557

Kansspelen

Nr. 89

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 januari 2021

Bij brief van 4 september 2020 heb ik gereageerd op een aantal moties die tijdens het VSO van 18 juni 2020 over kansspelen zijn ingediend en nadien zijn aangenomen.¹ Hierbij informeer ik uw Kamer over de uitvoering van de overige tijdens dit VSO ingediende moties.

Het betreft allereerst de motie van het lid Van Toorenburg c.s. (Kamerstuk 33 996, nr. 80), waarin de regering wordt verzocht om in Europees verband aan te kaarten dat alle landen binnen de EU aanbieders van illegale kansspelen moeten aanpakken en daarnaast om het belang van verslavingspreventie binnen de EU te verspreiden.

Het kansspelbeleid is niet in Europees verband geharmoniseerd. Lidstaten zijn vrij om hun beleidsdoelstellingen op het gebied van kansspelen, binnen de kaders van het Europese recht, zelf te bepalen. Als gevolg hiervan zijn er verschillen tussen lidstaten met betrekking tot het kansspelbeleid en diens gevolge ook in toezicht- en handhaving. De Europese Commissie heeft in 2014 aanbevelingen opgesteld voor het beschermen van spelers² en in 2015 is een samenwerkingsovereenkomst tot stand gebracht tussen de kansspel-toezichthouders in de EER.³ In deze overeenkomst zijn afspraken gemaakt over het gereguleerd en geïntensiverd uitwisselen van informatie, het verbeteren van toezicht over de grens, het verkennen van de mogelijkheid tot het innen van grensoverschrijdende boetes en het identificeren en uitwisselen van *best practices*, onder andere ten aanzien van het voorkomen van kansspelverslaving. Voor de in de motie genoemde thema's is samenwerking tussen toezichthouders dan ook het meest geëigend.

De Ksa vervult een prominente en zeer actieve rol in de Europese samenwerking tussen toezichthouders. Zo vervult de Ksa het vicevoorzitterschap van het Gaming Regulators European Forum (een samenwer-

¹ Handelingen II 2019/20, nr. 85, item 11, en Kamerstuk 33 996, nr. 88.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014H0478>

³ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42942>

kingsverband van Europese kansspeltoezichthouders, verder GREF), en in juni 2021 zal de Ksa het voorzitterschap op zich nemen. Momenteel zijn 39 toezichthoudende organisaties uit 33 landen c.q. jurisdicties actief lid van GREF. Binnen de GREF ontplooit de Ksa diverse op samenwerking gerichte initiatieven, met daarbij onder andere een voortrekkersrol op het gebied van verslavingspreventie en handhaving.

Ook bilaterale afspraken zijn van belang voor grensoverschrijdend toezicht en handhaving. Op basis van artikel 34m Wok kan de Ksa hierover afspraken maken met buitenlandse toezichthouders. Inmiddels heeft de Ksa al meerdere samenwerkingsafspraken gemaakt, onder meer met Alderney (kanaaleiland) en de Bailiwick of Guernsey. Met Malta, Zweden en Frankrijk zijn in 2020 *memoranda of understanding* (MoU) tot stand gekomen. Naar verwachting zullen MoU's met België en het Verenigd Koninkrijk op korte termijn volgen. In dergelijke MoU's wordt met de toezichthouder van een land onder andere afgesproken om informatie te delen ten aanzien van (aspirant) kansspel aanbieders en samen te werken op het gebied van handhaving. Indien een aanbieder die wel in het andere land een vergunning heeft, zijn aanbod op Nederland richt terwijl die aanbieder in Nederland geen vergunning heeft, kan dit op basis van een MoU worden gedeeld met de betreffende toezichthouder. Voor deze toezichthouder zou dit, na een eigen afweging daarin te hebben gemaakt, aanleiding kunnen zijn om bijvoorbeeld de vergunning van die aanbieder in te trekken.

Ik onderschrijf het in de motie genoemde belang om ook op Europees niveau de problematiek rondom illegaal kansspelaanbod en kansspelverslaving aan te pakken. Ik heb de Ksa dan ook gevraagd haar voortrekkersrol te continueren en in Europees verband aandacht te blijven vragen voor handhaving en verslavingspreventie.

De eerste motie van het lid Van den Berge (Kamerstuk 33 996, nr. 84) betreft de voor de Staatsloterij afwijkende regels die gelden voor de afdracht en de prijzenorm ten opzichte van andere kansspel aanbieders. De regering wordt verzocht om bij het vormgeven van het kansspelbeleid, met inachtneming van de doelstellingen van het kansspelbeleid, te streven naar een gelijk speelveld voor alle kansspel aanbieders. In de tweede motie van het lid Van den Berge (Kamerstuk 33 996, nr. 85) wordt de regering verzocht te onderzoeken wat in andere Europese landen de gevolgen voor de afdracht zijn geweest van toetreding van staatsloterijen tot de onlinemarkt, en hierbij ook in kaart te brengen hoe de verschillende afdrachtspercentages van staatsloterijen en/of lottospelen in Nederland zich verhouden tot de afdrachtspercentages in andere Europese landen.

Gezien de samenhang in de (overwegingen in de) moties reageer ik op de twee moties van het lid Van den Berge in gezamenlijkheid. Zoals in de brief aan de Kamer van 5 juli 2019 is aangegeven is het kabinet van mening dat met betrekking tot loterijen, daar waar er sprake is van eenzelfde markt, ook dezelfde regels moeten gelden.⁴ Het gaat dan om regels over toegang tot de markt en gedrag op de markt. Ten behoeve van de in dezelfde brief benoemde uitgangspunten is en wordt een aantal onderzoeken uitgevoerd. Drie onderzoeken heeft uw kamer reeds ontvangen.⁵ Ter uitvoering van de tweede motie van het lid Van den Berge heb ik een aanvullend onderzoek uitgezet naar regulering van loterijen in

⁴ Kamerstuk 24 557, nr. 152.

⁵ *Financiële gevolgen herinrichting markt*, bijlage bij Kamerstuk 24 557, nr. 165, *Voorkeuren en keuzegedrag van de Nederlandse loterijconsument*, bijlage bij Kamerstuk 24 557, nr. 165, *Marktordening van het loterijstelsel – één markt voor loterijproducten?*, bijlage bij Kamerstuk 24 557, nr. 171.

verschillende Europese landen en de afdrachtspercentages die hierbij gelden. Dit onderzoek en het eerder aangekondigde onderzoek naar de juridische aspecten zullen in het voorjaar van 2021 aan uw Kamer worden aangeboden.⁶ Deze onderzoeken zijn onderdeel van het beleidsvormingsproces gericht op een toekomstbestendig loterijstelsel en het realiseren van een veilig en verantwoord aanbod van kansspelen in Nederland. Dit proces voer ik samen met de Staatssecretaris van Financiën uit. Ik verwacht in de eerste helft van 2021 een beleidsreactie op deze rapporten aan uw Kamer te kunnen sturen.

Specifiek voor het gevraagde inzicht in de gevolgen voor de afdracht van de toegang van staatsloterijen tot de online markt verwijs ik naar de nota naar aanleiding van het nader verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid.⁷ In de nota is ingegaan op de verwachte effecten op de afdracht van loterijen door legalisering van kansspelen op afstand en op de ervaringen uit andere landen. Daarbij is aangemerkt dat vergelijkingen met andere landen worden bemoeilijkt door verschillen in de «volwassenheid» van de onlinemarkt voorafgaand aan de regulering en de wijze waarop de (voorgenomen) regulering van de onlinemarkt is vormgegeven. Wel blijkt uit de in de brief genoemde marktanalyse van de kansspelautoriteit dat de loterijmarkt (en daarmee de afdrachten) in het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen tussen 2003 en 2014 is gegroeid terwijl in die landen in die jaren al legaal aanbod van online kansspelen beschikbaar was.⁸ Bovendien corresponderen de dalingen van de loterijinkomsten in Denemarken en Italië niet met de openstelling van de online kansspelmarkt in die landen. Mogelijk speelt de opkomst van online kansspelen een rol, maar het is onwaarschijnlijk dat er een causaal verband bestaat tussen de openstelling van de online kansspelmarkt en de dalingen in loterijinkomsten.

Bij de wetsevaluatie drie jaar na inwerkingtreding wordt de ontwikkeling van de afdrachten meegenomen. Indien de evaluatie daartoe aanleiding geeft, biedt artikel 31f van de Wet op de kansspelen de mogelijkheid om, na afweging van alle beleidsdoelen waaronder kanalisatie, een verplichte afdracht aan sport en goede doelen in te voeren voor houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand.⁹

De motie van het lid Verhoeven c.s. (Kamerstukken II, 2019/20, 33 996, nr. 86) verzoekt de regering nader onderzoek te doen naar nut en noodzaak, proportionaliteit en risico's op het gebied van dataveiligheid en het invoeren van deze registratieverplichtingen te heroverwegen. Zoals in de motie is verzocht, heb ik nader onderzoek gedaan naar de noodzaak van een bezoekersregistratie. Als onderdeel hiervan is gesproken met de VAN Speelautomatenbranchevereniging. Daarnaast heb ik de Raad van State gevraagd om deze eis expliciet te betrekken in haar advies over het besluit Kansspelen op afstand.

De VAN gaf in het gesprek aan van mening te zijn dat (met name vanwege de kleine omvang van veel speelautomatenhallen) een bezoekersregistratie niet noodzakelijk is om zicht te krijgen op problematisch speelgedrag en daarnaast veel extra administratieve lasten met zich meebrengt. Ik zie de bezoekfrequentie echter als een belangrijke indicator voor (ontluikend) problematisch speelgedrag, naast andere indicatoren,

⁶ Kamerstuk 24 557, nr. 165.

⁷ Kamerstuk 33 996, nr. 12.

⁸ In Noorwegen was er in de periode van 2003 tot 2014 legaal aanbod beschikbaar, in het Verenigd Koninkrijk vanaf 2007; *Marktscan online kansspelen 2015, Een analyse vanuit internationaal perspectief*, Kansspelautoriteit, p. 77 e.v.

⁹ Kamerstuk 24 557, nr. 168.

zoals het daadwerkelijke speelgedrag. Wanneer de bezoekfrequentie niet wordt geregistreerd is het uitsluitend afhankelijk van de waarnemingen van personeelsleden (die dit dan ook goed aan elkaar moeten overdragen) of een hoge of toenemende bezoekfrequentie wordt opgemerkt. Ik vind dit te kwetsbaar. Ook is het zonder een registratie van de bezoekfrequentie moeilijker voor de aanbieder om een eventuele voordracht voor onvrijwillige opname in CRUKS van een speler goed te onderbouwen. Voorts acht ik de administratieve lasten die hieruit voortvloeien beperkt, nu de identiteit van alle spelers al moet worden vastgesteld en geverifieerd bij de ingang van de locatie, waarbij ook moet worden gecheckt of de speler voorkomt in CRUKS. De registratie van de bezoekfrequentie kan worden gecombineerd met deze (geautomatiseerde) handelingen.

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft in haar advies op het besluit Koa destijds geoordeeld dat buiten twijfel staat dat de betreffende gegevens relevant zijn om spelverslaving te detecteren, en dat de noodzaak van deze verwerking door speelcasino's en speelautomatenhallen naar haar oordeel vaststaat.

De Afdeling advisering van de Raad van State acht de maatregel noodzakelijk en proportioneel en geeft aan dat het ontwerpbesluit voldoende waarborgen biedt ter beveiliging van de geregistreerde persoonsgegevens.

Op basis van bovenstaande overwegingen heb ik besloten om de registratie van de bezoekfrequentie voor landgebonden aanbieders te handhaven.

Inwerkingtreding

Eerder heb ik aan u laten weten te streven naar inwerkingtreding per 1 maart 2021. Dit werd mede haalbaar geacht omdat bij alle betrokken partijen al veel bekend is over de inhoud van wetgeving en de lagere regelgeving.

Het is duidelijk dat de publieke belangen van het kansspelbeleid het meest gediend zijn met een snelle inwerkingtreding. Hoewel de implementatie voortvarend door alle betrokkenen wordt opgepakt is inmiddels duidelijk dat een zorgvuldige implementatie nog iets meer tijd vergt. Om deze reden is ervoor gekozen de inwerkingtreding van de Wet Koa met een maand uit te stellen tot 1 april 2021, zodat de kansspelautoriteit en de kanspelsector voldoende gelegenheid hebben hun voorbereidingen af te ronden. Opening van de markt vindt dan plaats op 1 oktober 2021.

Aangezien dit uitstel zeer beperkt is, kan ook de afkoelperiode met een evenredige periode worden verlengd met behoud van dezelfde mate van kanalisatie zoals eerder verzocht in de motie van het lid van Nispen (Kamerstuk 33 996, nr. 83).

Voor de volledigheid meld ik u dat mijns inziens nog steeds voldaan wordt aan alle voorwaarden voor de voorziene tijdlijnen met betrekking tot de invoering van CRUKS overeenkomstig het verzoek in de motie Van Nispen (Kamerstuk 33 996, nr. 81). Dit betekent dat CRUKS door alle betrokken aanbieders op 1 oktober 2021 ingevoerd moet zijn.

Met deze brief beschouw ik alle aangenomen moties, die zijn ingediend tijdens het VSO van 18 juni, als afgedaan.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker