

Vergaderjaar 2019–2020

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

Nr. 88

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2020

Naar aanleiding van het VSO van 18 juni jl. over het besluit kansspelen op afstand (Handelingen II 2019/20, nr. 85, item 11), informeer ik u hierbij over de uitvoering van enkele van de bij het VSO ingediende moties die door uw Kamer aangenomen zijn.

Allereerst betreft het de motie van het lid Van Nispen (Kamerstuk 33 996, nr. 82) waarin de regering wordt gevraagd om, voorafgaand aan de geplande opening van de onlinemarkt een bezinningsmoment voor marktopening in te bouwen, zodat in overleg met onder andere de Kansspelautoriteit, de verslavingszorg en de landgebonden sector bekeken kan worden of enig uitstel van de marktopening nodig is, en om de Kamer hierover uiterlijk drie maanden voor de beoogde datum van de marktopening te informeren.

Daarnaast is er een tweede motie van het lid Van Nispen c.s. aangenomen (Kamerstuk 33 996, nr. 81) waarin de regering wordt verzocht, ervoor te zorgen dat aan een aantal voorwaarden vóór invoering van het centraal register uitsluiting kansspelen (CRUKS) is voldaan, en de Kamer hierover te informeren. Deze voorwaarden zijn:

- een betrouwbare en stabiele werking van het CRUKS;
- het waarborgen van de privacy van de deelnemers, met minimale gegevensverwerking;
- de invoering van het verslavingspreventiefonds op het moment dat het CRUKS in werking treedt;
- een gegarandeerde toeleiding naar hulp en zorg;
- een optimale handhaving door de Kansspelautoriteit van het online illegale aanbod.

Inmiddels heb ik in het kader van deze twee moties gesproken met de Kansspelautoriteit (Ksa), het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), vertegenwoordigers van de verslavingszorg en verschillende

landgebonden aanbieders van kansspelen (Holland Casino, speelautomatenhallen, en aanbieders van loterijen en sportwedenschappen). In deze gesprekken zijn zowel het meest passende moment voor inwerkingtreding van de wet als de voorwaarden voor invoering van CRUKS aan de orde geweest.

Het moment van inwerkingtreding van de wet en het moment van opening van de markt zijn met elkaar verbonden. Op het moment dat de wet in werking treedt wordt de mogelijkheid van het aanvragen van een vergunning opengesteld. De vergunde onlinemarkt opent zes maanden later (met de vergunningverlening door de Ksa). Een eventueel uitstel van de marktopening kan dus niet los worden gezien van uitstel van de inwerkingtredingsdatum van de wet.

Redenerend vanuit de publieke doelen van het kansspelbeleid, met name kanalisatie van spelers naar legale en veilige aanbieders, pleit de Ksa voor snelle inwerkingtreding.

Vanuit een oogpunt van verslavingspreventie pleiten het Ministerie van VWS maar ook Verslavingskunde Nederland voor zo snel mogelijke inwerkingtreding. Verslavingskunde Nederland heeft daarbij wel aangegeven dat de beschikbaarheid van voldoende capaciteit aan verslavingsdeskundigen om aanbieders te kunnen adviseren bij het verslavingspreventiebeleid een knelpunt kan vormen, afhankelijk van de vraag hoeveel personen/instellingen in staat zullen zijn om deze advisering te doen.

Alle partijen binnen de Nederlandse landgebonden sector willen graag snel duidelijkheid over het moment van inwerkingtreding van de wet en de invoering van CRUKS en hebben een sterke behoefte aan informatie over wat er van hen verwacht wordt. Over het moment van inwerkingtreding is er geen eenduidig standpunt. Een deel van de partijen geeft aan naar verwachting op 1 januari 2021 klaar te zijn voor inwerkingtreding. Zij willen graag zelf zo snel mogelijk met eigen aanbod de onlinemarkt betreden, en hopen daarom dat de wet zo snel mogelijk in werking treedt. Een ander deel geeft aan enig uitstel nodig te hebben, onder andere vanwege de financiële en bedrijfsmatige impact van het coronavirus. De financiële impact van de coronamaatregelen heeft de investeringsruimte van bedrijven beperkt, en er is veel aandacht van het management nodig voor het op orde brengen van het bedrijf. Dit bemoeilijkt de voorbereidingen. Daarbij is ook genoemd dat Nederlandse landgebonden aanbieders door de coronamaatregelen op achterstand zijn gezet. Deze partijen vrezen dat er bij een snelle marktopening onvoldoende een gelijk speelveld ontstaat.

Ten aanzien van de invoering van CRUKS geven alle betrokken landgebonden partijen aan dat er extra tijd nodig is, als gevolg van knelpunten die vanwege het coronavirus zijn opgetreden in de communicatie met de Ksa en de financiële en operationele impact van de coronamaatregelen op de eigen organisatie. Daarbij prefereren de meeste partijen om de invoering van CRUKS voor landgebonden aanbieders gelijk te laten plaatsvinden met de invoering voor aanbieders van kansspelen op afstand.

Naar aanleiding van de gevoerde gesprekken heb ik besloten de beoogde inwerkingtredingsdatum van de Wet Koa uit te stellen tot 1 maart 2021, en voorts het moment waarop landgebonden aanbieders van kansspelen uiterlijk moeten zijn aangesloten op CRUKS zes maanden uit te stellen waardoor het naar verwachting gelijk zal vallen met het moment waarop dit voor online aanbieders aan de orde is. Met de inwerkingtreding van de wet treden meteen het verscherpte handhavingsinstrumentarium van de

Ksa, het aangescherpte preventiebeleid voor landgeboden aanbieders, de aangescherpte beperkingen ten aanzien van reclame en de verplichting tot afdracht aan het verslavingspreventiefonds in werking. Aldus is er een balans tussen de doelen van de wet, waaronder de bescherming van de speler, de noodzakelijke tijd om een geslaagde inwerkingtreding mogelijk te maken en het behouden van de afkoelperiode die is ingesteld als gevolg van de in de Eerste Kamer aangenomen motie Postema. Hieronder licht ik nader toe welke afwegingen ik daarbij heb gemaakt.

Doelstellingen kansspelbeleid

Net als bij de invulling van de wet Koa moeten ook bij de beslissing over de inwerkingtredingsdatum van de wet de publieke belangen van het kansspelbeleid leidend zijn. Consumentenbescherming, de verslavingspreventie en het tegengaan van kansspelgerelateerde fraude en criminaliteit, zijn het meest gediend met een snelle inwerkingtreding van de wet Koa. Afwegingen die meer gaan over de mate waarin er een gelijk speelveld kan ontstaan tussen aanbieders die nu al online opereren en bestaande Nederlandse landgebonden aanbieders zijn daaraan ondergeschikt.

Snelle inwerkingtreding zorgt ervoor dat de Ksa snel beschikt over een nieuw handhavingsinstrumentarium, waarmee de toezichthouder slagvaardiger kan optreden. Het zorgt ervoor dat spelers van kansspelen op afstand niet langer onbeschermd spelen, en het introduceert een consistent en aangescherpt verslavingspreventiebeleid, waarmee verslavingsproblematiek beter kan worden voorkomen en aangepakt. Ook treden met de Wet Koa een aantal belangrijke reclamebeperkende maatregelen in werking die met name zijn gericht op de bescherming van maatschappelijk kwetsbare groepen en het voorkomen van onmatige deelname.

Behoud van afkoelperiode Postema

Als gevolg van de in de Eerste Kamer aangenomen motie Postema¹ is er een afkoelperiode gerealiseerd die ervoor zorgt dat partijen die nooit illegaal kansspelen hebben aangeboden in Nederland eerder een vergunning krijgen dan partijen die dat wel hebben gedaan. Tijdens het VSO is het belang van deze afkoelperiode nogmaals benadrukt in een motie van het lid van Nispen c.s. (Kamerstuk 33 996, nr. 83) waarin de regering wordt verzocht om bij uitstel van de inwerkingtreding en/of uitstel van de marktopening de afkoelperiode met een evenredige periode te verlengen. Als het uitstel van de inwerkingtreding van de Wet Koa beperkt is, kan deze afkoelperiode inderdaad met een evenredige periode worden verlengd met behoud van dezelfde mate van kanalisatie. De afkoelperiode wordt dan twee jaar en acht maanden. Zoals ik tijdens het VSO heb aangegeven, kan de afkoelperiode echter niet onbeperkt worden aangepast. Verder uitstel zal dus ten koste gaan van de duur van deze afkoeltermijn, hetgeen niet wenselijk is.

Voorkomen van implementatierisico's

Tegelijkertijd is niemand gediend met een implementatietermijn die te kort is om de noodzakelijke voorbereidingen op de inwerkingtreding van de wet goed te laten verlopen. Ook voor spelers is het vanzelfsprekend van belang dat alle waarborgen uit de Wet Koa op het terrein van consumentenbescherming en verslavingspreventie goed zijn geïmplementeerd, zodat zij erop kunnen vertrouwen dat zij straks veilig kunnen

¹ Kamerstuk 33 996, L.

spelen bij een vergunninghouder. Ik heb de knelpunten en risico's die door de verschillende partijen naar voren zijn gebracht dan ook zorgvuldig beoordeeld, en heb deze ook uitgebreid besproken met de Ksa. Uit de gesprekken die ik heb gevoerd concludeer ik dat eventuele risico's in relatie tot de implementatie van de wet Koa met name verbonden zijn aan de aansluiting door de landgebonden aanbieders op het CRUKS. Ook in de eerdergenoemde motie van het lid Van Nispen c.s. (Kamerstuk 33 996, nr. 81) wordt het belang benadrukt om tot een zorgvuldige implementatie te komen van CRUKS. Vanwege de omstandigheden die het coronavirus met zich mee heeft gebracht is er enige vertraging opgetreden in de communicatie, waardoor de mogelijkheid om al deze aanbieders begin 2021 aan te sluiten op CRUKS onder druk komt te staan. Daarom acht ik het noodzakelijk om de verplichting voor deze partijen om bij de ingang van de speelautomatenhal of het speelcasino na te gaan of spelers ingeschreven staan in CRUKS zes maanden uit te stellen. Dit geeft de partijen de ruimte om tussen het moment van inwerkingtreding van de wet en het ingaan van deze verplichting de aansluiting op het register te realiseren. Hiermee hebben deze partijen meer tijd om zich voor te bereiden en de hiervoor benodigde investeringen te doen. Met betrekking tot de communicatie met aanbieders inzake de aansluiting op CRUKS heeft de Ksa laten weten dat de technische specificaties voor CRUKS en de wijze waarop het aansluitproces gaat verlopen inmiddels via de website bekend zijn gemaakt. Zowel landgebonden als online aanbieders kunnen daar dus kennis van nemen. Ook zijn er mogelijkheden om, naast kennisname van de uitgebreide informatie op internet, vragen te stellen over deze specificaties en aansluitprocedure. De antwoorden op deze vragen worden bij voorkeur via de website gedeeld (bijvoorbeeld via FAQ's). De Nederlandse landgebonden aanbieders van kansspelen kunnen zich voorts, daar waar het gaat om het technisch aansluiten op CRUKS, bij de Ksa melden voor een afspraak op maat. Tevens kunnen landgebonden aanbieders zich op dit moment al in een testomgeving aansluiten op CRUKS. De facilitering van individuele online aanbieders zal iets later beginnen. Deze sector kan al wel gebruik maken van de beschikbare informatie op de website. Met het geschetste tijdpad verwacht ik dat aan alle voorwaarden uit de motie Van Nispen over de implementatie van CRUKS kan worden voldaan.

Beschikbaarheid voldoende verslavingsdeskundigen

Zoals hierboven is aangegeven, ziet de verslavingszorg een risico dat er mogelijk onvoldoende verslavingsdeskundigen beschikbaar zullen zijn die aanbieders kunnen adviseren bij hun verslavingspreventiebeleid. Tegen deze achtergrond is van belang dat de eisen waar deze deskundigen aan moeten voldoen zodanig zijn gesteld dat zij enerzijds voldoende waarborgen dat de betreffende deskundigen daadwerkelijk over relevante deskundigheid beschikken, terwijl zij anderzijds niet zodanig hoog moeten worden gesteld dat hier maar heel weinig personen aan zouden kunnen voldoen. De betreffende eisen worden nader uitgewerkt in de beleidsregels van de Ksa, waarbij rekening wordt gehouden met deze balans. Gedacht wordt aan een relevante opleiding van hbo-niveau of hoger in combinatie met hetzij drie jaar behandelervaring bij een verslavingsinstelling, hetzij uitgebreide onderzoekservaring bij een kennisinstituut dat zich bezighoudt met onderzoek naar effectieve verslavingspreventie. Ik verwacht dat op basis van deze eisen voldoende personen gekwalificeerd zullen zijn om dergelijke adviezen aan kansspelaanbieders te kunnen geven.

Uitvoerbaarheid inwerkingtreding per 1 maart 2021

Alles overwegende acht ik het haalbaar en wenselijk om de Wet Koa per 1 maart 2021 in werking te laten treden. Dit betekent dat, afhankelijk van de voortgang van de vergunningverlening, de vergunde onlinemarkt naar verwachting per 1 september 2021 opengaat. Vanaf dat moment zullen naast de landgebonden vergunninghouders ook de online vergunninghouders aangesloten zijn op CRUKS. De haalbaarheid van dit tijdpad is uiteraard afhankelijk van het verdere verloop van het proces dat de lagere regelgeving doorloopt, waaronder de advisering van de Raad van State op het besluit Koa.

Ik ben mij ervan bewust dat inwerkingtreding op 1 maart 2021 een forse inspanning vergt van alle betrokken partijen, maar ik ben ervan overtuigd dat dit onder de huidige omstandigheden uitvoerbaar is, gelet op de voorbereidingen die reeds zijn getroffen door de Ksa en de verbetering in de perspectieven voor Holland Casino en de speelautomatenhallen, als gevolg van de heropening per 1 juli jl. Daarbij is er, ook bij de betrokken partijen, al veel bekend over de inhoud van wetgeving en de lagere regelgeving. Het besluit Koa is inmiddels in een nieuwe versie openbaar gemaakt als gevolg van de notificatie bij de Europese Commissie. Ook is de regeling Koa inmiddels genotificeerd en openbaar gemaakt, waarmee voor alle partijen duidelijk is hoe de consultatiereacties op de ontwerpregeling verwerkt zijn. De Ksa komt nog met een nadere uitwerking van de regelgeving in beleidsregels, en zal op zeer korte termijn het tijdpad schetsen waarlangs partijen kennis kunnen nemen van deze beleidsregels, alsmede de vergunningvoorschriften en de aanvraagprocedure. Duidelijk is, zoals ook in debatten met uw kamer naar voren is gekomen, dat niet alles is te voorzien; werkende weg zullen zich nieuwe uitdagingen aandienen. Juist daarom zal op meerdere aspecten frequente monitoring plaatsvinden (aantallen spelers, reclame etc.) en is een deel van het beleid in lagere regelgeving vervat waardoor benodigde aanpassingen sneller door te voeren zijn. Ook in het proces van vergunningverlening is ruimte om in te spelen op eventuele onvoorziene ontwikkelingen. Dit is uiteindelijk ter beoordeling aan de Ksa.

Bezoekersregistratie speelautomatenhallen

Dan wil ik tot slot nog kort ingaan op de motie van de leden Verhoeven en Van Haga (Kamerstuk 33 996, nr. 86) waarin de regering verzocht wordt om met betrekking tot de nieuwe registratieverplichtingen voor speelcasino's en speelautomatenhallen 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. Tijdens het VSO heeft het lid Verhoeven aangegeven dat het hier gaat om de plicht voor speelautomatenhallen om alle bezoekers te registreren met het doel gokverslaving te beperken. Het lid Verhoeven vraagt zich af of dit doel wellicht ook met minder registratie te bereiken is.

De betreffende registratieverplichting stond reeds in de consultatieversie van het besluit Koa waar het aanbieders van kansspelen op afstand en speelcasino's betreft (Holland Casino beschikt overigens ook nu al over een bezoekersregistratie), maar is naar aanleiding van deze consultatie ook van toepassing verklaard op de speelautomatenhallen.

Ik zal in gesprek gaan hierover met de speelautomatensector. Ook wacht ik het advies van de Raad van State op het besluit Koa nog af. Daarna zal ik inhoudelijk op de motie reageren. Bij die gelegenheid zal ik ook een reactie geven op de overige aangenomen moties.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker