

Vergaderjaar 2017–2018

24 557

Kansspelen

Nr. 148

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2018

In 2016 en 2017 heeft uw Kamer de wetsvoorstellen Kansspelen op afstand (hierna: Koa) (Kamerstuk 33 996) respectievelijk Modernisering speelcasinoregime (Kamerstuk 34 471) aangenomen. Beide zijn momenteel aanhangig in de Eerste Kamer. Het kabinet heeft vervolgens in het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» afspraken opgenomen die het kansspelbeleid nader versterken. In deze brief informeer ik u over de uitwerking van deze afspraken.

In het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» (Kamerstuk 34 700, nr. 34) zijn de volgende afspraken met betrekking tot het kansspelbeleid opgenomen:

1. Bij de verlening van vergunningen voor kansspelen op internet zal als vergunningsvoorwaarde worden opgenomen dat de aanbieder op enigerlei wijze ook in Nederland is gevestigd;
2. Bij het uitvoeren van het kansspelbeleid zal bijzondere aandacht worden besteed aan het terugdringen van kansspelverslaving en;
3. Wordt het bestaande rond de mogelijkheden voor de afdracht aan sport en goede doelen niet aangetast.

Hieronder ga ik in op de wijze waarop het kabinet die afspraken uitwerkt.

1. Op enigerlei wijze vestiging in Nederland

Om kansspelverslaving effectief te voorkomen en om te waarborgen dat vergunninghouders hun verplichtingen uit de wet- en regelgeving nakomen, acht het kabinet het van groot belang dat een vergunninghouder tot het organiseren van kansspelen op afstand op enigerlei wijze gevestigd is in Nederland. Een dergelijk vereiste dient verenigbaar te zijn met het Europese recht, meer specifiek met het vrij verkeer van diensten. Mede op basis van recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, is besloten dat aanbieders zonder vestiging binnen de EU slechts een vergunning kunnen krijgen indien zij een nevenvestiging hebben in Nederland. Daarnaast wordt de aanwezigheid in Nederland van een vertegenwoordiger op het gebied van verslavingspreventie vereist.

Vestiging

In beginsel moeten vergunninghouders met hun hoofdvestiging, hoofdbestuur of statutaire zetel gevestigd zijn binnen Nederland of een andere EU/EER-lidstaat. Hiermee wordt gewaarborgd dat het beschermingsniveau voor consumenten zoals dit binnen de EU/EER wordt vereist, van toepassing is en gehandhaafd kan worden. Samenwerking tussen Europese toezichthouders bevordert dit. Ook kunnen derden op basis van betrouwbare informatie over de vergunninghouder zaken doen met deze vergunninghouders, doordat handelsregisters in de lidstaten moeten voldoen aan Europese regelgeving.¹

De kansspelautoriteit (hierna: Ksa) kan bij wijze van uitzondering ontheffing van dit zetelvereiste verlenen aan vergunninghouders, onder de voorwaarde dat het recht van het derde land waar zij zijn gevestigd voldoende waarborgen biedt ten aanzien van de belangen die de Nederlandse kansspelwetgeving beoogt te beschermen. In aanvulling hierop zal de ontheffing voor vennootschappen die niet zijn gevestigd binnen de EU/EER, slechts worden verleend indien zij een nevenvestiging in Nederland hebben. Deze nevenvestiging wordt hier ingeschreven in het Handelsregister.

Een vestigingsvereiste in Nederland voor vergunninghouders die elders binnen de EU/EER gevestigd zijn, vormt een discriminatoire beperking van het vrije dienstenverkeer. Onder andere uit een recente uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over het Hongaarse stelsel, volgt dat een vestigingsvereiste niet te rechtvaardigen is.² Het Hof oordeelde in die zaak dat de maatregel verder gaat dan noodzakelijk is, aangezien minder vergaande maatregelen mogelijk zijn om het beoogde doel te bereiken (daarmee de nationale rechter geen ruimte latend om tot een ander oordeel te komen). Een vestigingsvereiste voldoet dus niet aan het noodzakelijkheidsvereiste. In het licht van het Europese recht is het daarom niet houdbaar om van vergunninghouders die gevestigd zijn binnen de EU/EER, een vorm van vestiging in Nederland te vereisen.

Vertegenwoordiger

De aanwezigheid van buitenlandse vergunninghouders in Nederland acht het kabinet van groot belang om effectief uitvoering te kunnen geven aan het verslavingspreventiebeleid. Samenwerking tussen de kansspelsector en de verslavingszorg is geen gemakkelijke opgave, mede omdat partijen elkaar niet altijd gemakkelijk kunnen vinden. De afstand, zowel fysiek als inhoudelijk, die buitenlandse vergunninghouders tot het Nederlandse zorgstelsel hebben, bemoeilijkt effectieve samenwerking. Deze samenwerking is echter van cruciaal belang om spelers effectief en preventief, direct binnen het spelaanbod waar zij geconfronteerd worden met de risico's op verslaving, te beschermen tegen kansspelverslaving.

Daarom wordt van vergunninghouders vereist dat zij een vertegenwoordiger in Nederland hebben. Deze vertegenwoordiger draagt bij aan de ontwikkeling, uitvoering en het onderhoud van het verslavingspreventiebeleid in samenwerking met Nederlandse deskundigen op het gebied van verslavingszorg en ter zake ervaringsdeskundigen. De vertegenwoordiger bewerkstelligt dat het verslavingspreventiebeleid aansluit bij de in Nederland aangeboden hulp en de behoeften van de spelers in Nederland. Voor deze doeleinden is de vertegenwoordiger voor de verslavingszorg, ervaringsdeskundigen en de toezichthouders van de Ksa

¹ Onder meer Richtlijn 2017/1132

² HvJ EU 28 februari 2018, C-3/17 (Sporting Odds), ECLI:EU:C:2018:130

het aanspreekpunt. Voor de uitvoering van deze werkzaamheden is het noodzakelijk dat de vertegenwoordiger ter zake kundig is en als onderdeel van het lokale netwerk bijdraagt aan een goede samenwerking. De vertegenwoordiger moet gevolmachtigd zijn, zodat hij besluiten kan nemen namens de vergunninghouder. Om te waarborgen dat de vertegenwoordiger bekend en bereikbaar is voor de toezichthouders van de Ksa en andere stakeholders, moet de vergunninghouder de (contact-)gegevens en bevoegdheden van de vertegenwoordiger op zijn website publiceren. Ook de Ksa zal op haar website een lijst publiceren met de contactgegevens en bevoegdheden van de vertegenwoordigers.

Met de eis van een vertegenwoordiger levert de vergunninghouder een belangrijke bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen van het kansspelbeleid en het voorkomen van kansspelverslaving in het bijzonder. Door verplichtingen voor de vergunninghouder zoals een door de vergunninghouder in Nederland geplaatste controledatabank en een financiële zekerheidstelling kan de Ksa effectief toezichthouden en handhaven.

2. Bijzondere aandacht terugdringen kansspelverslaving

De bijzondere aandacht die dit kabinet wil besteden aan het terugdringen van kansspelverslaving bij de uitvoering van het kansspelbeleid, gaat verder dan voornoemde vertegenwoordiger. In de voorgestelde wet- en regelgeving voor het organiseren van kansspelen op afstand wordt een compleet pakket aan maatregelen geïntroduceerd ter voorkoming van kansspelverslaving. Deze maatregelen zijn tot stand gekomen op basis van best practices uit het binnen- en buitenland, adviezen uit de verslavingszorg en wetenschappelijke inzichten en sluiten aan bij de aanbevelingen van de Europese Commissie. In aanvulling hierop krijgen ervaringsdeskundigen een rol bij de totstandkoming en de uitvoering van het verslavingspreventiebeleid en worden extra maatregelen geïntroduceerd om games en kansspelen strikter te scheiden en de risico's van nieuw spelaanbod te analyseren.

Getrapt interventiemodel

De voorgestelde maatregelen zijn gebaseerd op het getrapte interventiemodel. Dit betekent dat de vergunninghouder de speler passende informatie verstrekt en de speler inzicht geeft in zijn of haar speelgedrag, bijvoorbeeld door middel van het invullen van een spelersprofiel en pop-up berichten. Indien een speler risicovol speelgedrag vertoont wordt een passende interventie uitgevoerd, zoals het aanbieden van een zelftest of een persoonlijk gesprek waarin de speler wordt doorgeleid naar hulp. Als sluitstuk wordt het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS) geïntroduceerd. Spelers die problematisch speelgedrag vertonen of verslaafd zijn, kunnen vrijwillig of onvrijwillig worden geregistreerd in CRUKS. Ook naasten van de speler kunnen de speler aandragen voor registratie in CRUKS. Spelers die zijn opgenomen in het register kunnen niet deelnemen aan de meer risicovolle kansspelen die online, in speelcasino's en in speelautomatenhallen worden aangeboden.

De vergunninghouder registreert en analyseert het speelgedrag van de speler en de interventies die zijn uitgevoerd. Onder andere de personen die uitvoering geven aan het verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouder dienen met goed gevolg preventiecurssussen te hebben afgerond, die gericht zijn op het verkrijgen van de relevante kennis en vaardigheden.

Over de uitvoering van het verslavingspreventiebeleid rapporteert de vergunninghouder aan de Ksa. De Ksa kan door directe toegang tot de controledatabank toezicht houden op het nakomen van de wettelijke eisen en de vergunningsvoorwaarden die aan de vergunninghouder worden gesteld. Bij overtreding van die eisen en voorwaarden kan de Ksa boetes opleggen, de vergunning schorsen of in het uiterste geval de vergunning intrekken.

Met het wetsvoorstel Koa wordt een verslavingspreventiefonds ingericht. Vergunninghouders die kansspelen op afstand, in speelcasino's en in speelautomatenhallen aanbieden moeten 0,25% van hun brutospelresultaat afdragen aan dit fonds. Het fonds bekostigt onderzoek naar de preventie van kansspelverslaving, anonieme hulp en een landelijk preventieloket, waar spelers terecht kunnen voor informatie en doorverwijzingen. Bij de besteding zal bijzondere aandacht worden besteed aan onderzoek naar (multi-) verslavingsproblematiek en handelingsperspectief voor spelers en hulpverleners en voorlichting aan jongeren. De Ksa monitort doorlopend de ontwikkeling van problematisch speelgedrag en verslaving bij spelers en drie jaar na inwerkingtreding van de wet vindt een evaluatie van de wet plaats. Op basis van de resultaten hiervan kan worden vastgesteld of de preventiemaatregelen aanpassing behoeven en of de afdrachten aan het fonds verhoging behoeven.

Adviesfunctie ervaringsdeskundigen

Het kabinet vindt het daarnaast zeer belangrijk dat ervaringsdeskundigen op het gebied van kansspelen input kunnen leveren op het verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouder. Zij kennen als geen ander het kansspelaanbod, de omgeving waarin het aangeboden wordt en de risico's die dit met zich meebrengt. Voorgeschreven wordt daarom dat de vergunninghouder zijn verslavingspreventiebeleid niet alleen in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg ontwikkelt, onderhoudt en toepast, maar dat hij hierbij ook samenwerkt met ervaringsdeskundigen op het gebied van deelname aan kansspelen. Zodoende zal verkend worden op welke wijze de voorlichting over de risico's en het pakket aan beschikbare interventies voor behandeling versterkt kan worden.

In de afspraken die mijn ministerie samen met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Ksa maakt over de uitvoering van het fonds, wordt opgenomen dat het advies van ervaringsdeskundigen op het gebied van deelname aan kansspelen betrokken wordt bij het vaststellen van de bestedingen uit het verslavingspreventiefonds.

Scheiding games en kansspelen

Uit recente ontwikkelingen en onderzoeken onder andere verricht in opdracht van de Ksa blijkt dat de vervagende grens tussen games en online kansspelen het risico vergroot dat jongeren of andere kwetsbare groepen worden aangezet tot deelname aan kansspelen. Het kabinet wil dit voorkomen. In aanvulling op de reeds voorgestelde regulering wordt het aanbod van games en het aanbod van kansspelen daarom strikter gescheiden en worden wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen door middel van games verder beperkt.

Risicoanalyse nieuw spelaanbod

Het kabinet vindt het belangrijk dat nieuw kansspelaanbod en de daarbij horende marketing geen aanzuigende werking hebben op kwetsbare groepen en dat er bewust wordt omgegaan met de risico's die deze

spellen met zich meebrengen. Daarom wordt vereist dat de kansspelproducten voordat zij worden aangeboden, worden onderworpen aan een risicoanalyse ten behoeve van de preventie van verslaving. Hierin worden ook de effecten op consumenten van de voorgenomen wervings- en reclameactiviteiten voor deze producten meegenomen. De functionaris die bij de vergunninghouder verantwoordelijk is voor het toepassen van de risicoanalyse moet voldoende onafhankelijk en deskundig op het gebied van verslavingspreventie zijn. De vergunninghouder rapporteert aan de Ksa over de wijze waarop hij de risicoanalyse uitvoert, welke resultaten dit oplevert en hoe hij deze betreft in de uitvoering en de doorontwikkeling van zijn verslavingspreventiebeleid.

3. Bestaande mogelijkheden afdrachten sport en goede doelen niet aantasten

Naast de risicovolle (online)kansspelen kent Nederland ook een lange loterijtraditie. Deze loterijen kennen een laag risico. Jaarlijks dragen de goededoelenloterijen bij aan maatschappelijke initiatieven die ten goede komen aan de Nederlandse samenleving.

Het kabinet wil dit maatschappelijke karakter van het Nederlandse loterijstelsel behouden. Daarom wordt het houders van een vergunning tot het aanbieden van kansspelen op afstand niet toegestaan (online) loterijen aan te bieden en zo op oneigenlijke wijze te concurreren met de Nederlandse (goede doelen) loterijen. Voor het aanbieden van loterijen is een loterijvergunning vereist. Ook wordt met de aanvaarding van het wetsvoorstel Koa het verplichte afdrachtpercentage van de goede doelenloterijen verlaagd van 50% naar 40%. Dit maakt innovatie mogelijk in de loterijsector. Zo ontstaat ruimte om het loterijproduct attractiever te maken, zonder overigens afbreuk te doen aan het laag-risico-karakter van deze kansspelen. Volgens onderzoek leidt dit tot groeiende activiteit en daarmee ook tot meer afdrachten.³ Het goede doelenplatform staat dan ook achter de voorgenomen aanpassing van het Kansspelenbesluit.

Naast deze maatregelen bezien de Staatssecretaris van Financiën en ik op welke wijze de loterijmarkt verder toekomstbestendig gemaakt kan worden. In dit kader heeft bureau SEO de mogelijke financiële consequenties van de herinrichting van de loterijmarkt in beeld gebracht.⁴ Ik streef ernaar uw Kamer hierover voor het eind van dit jaar nader te informeren.

Tot slot

Zoals tijdens de wetgevingsbehandeling in uw Kamer is gebleken, bevat het wetsvoorstel Koa meer dan alleen een stevig regelgevend kader voor kansspelen op afstand waarmee de half miljoen spelers in Nederland de noodzakelijke bescherming krijgen en waarmee het illegale en onveilige aanbod wordt teruggedrongen. Het bevat daarnaast ook een gemoderniseerd en aangescherpt verslavingspreventiebeleid voor alle risicovolle kansspelen en daarmee ook voor kansspelen die in landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's worden aangeboden. Bovendien bevat het wetsvoorstel een aanzienlijke uitbreiding en modernisering van het toezicht en handavingsinstrumentarium van de Ksa. Onder het wetsvoorstel Koa zijn vergunninghouders bovendien verplicht tot het betalen van kansspelbelasting, die de aanbieders van kansspelen op afstand momenteel niet betalen.

³ Bijlage bij Kamerstuk 24 557, nr. 146

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 24 557, nr. 146

Met de in deze brief geschetste uitwerking van de afspraken in het regeerakkoord zet het kabinet zich ervoor in om de mogelijkheden voor een veilig en verantwoord kansspel aanbod in Nederland nog verder te versterken. Daarbij wordt oog gehouden voor de positieve financiële neveneffecten van het kansspelbeleid voor de goede doelen en sport. De hierboven beschreven uitwerking van het regeerakkoord zal ik betrekken bij de beantwoording van het nader voorlopig verslag van de Eerste Kamer bij het wetsvoorstel Kansspelen op afstand. Ik streef ernaar de Nadere Memorie van Antwoord op korte termijn aan de Eerste Kamer te sturen. Een afschrift van deze brief stuur ik eveneens aan de voorzitter van de Eerste Kamer.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker