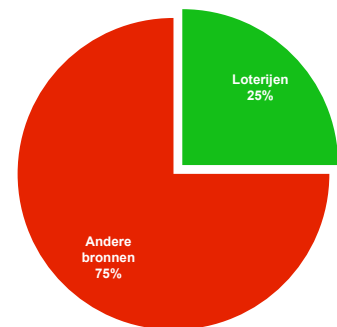


Routekaart voor een veilig, passend en nuttig kansspelbeleid

Het **Goede Doelen Platform** is het samenwerkingsverband van alle 173 goede-doelenorganisaties die structureel worden gesteund door de Nationale Goede Doelen Loterijen, waar ook de Nationale Goede Doelen Loterijen zelf (Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij, VriendenLoterij), De Lotto, NOC*NSF en ALN zich bij hebben aangesloten. De Nederlandse Staatsloterij, de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF) en de Grote Clubactie zijn als toehorend partner aan het Platform verbonden.¹ Alleen al in 2010 kwam middels de legale Nederlandse loterijen een totale bijdrage van 731.7 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.

Loterijen voorzien in kwart particuliere inkomsten goede doelen. Van elke euro die door particulieren aan goede doelen wordt gedoneerd is 25 cent afkomstig van de loterijen.² De loterijen vormen daarmee een krachtige en gezonde financieringsbron voor het maatschappelijk middenveld – sport, cultuur, natuur en milieu, internationale hulpverlening, welzijn, gezondheid en sociale cohesie. De loterijen als financieringsbron voorzien in een goede balans tussen enerzijds het ruimhartig voorzien in geldfondsen en anderzijds het bewaren van de financiële onafhankelijkheid, zodat goede-doelenorganisaties voor hun voortbestaan niet afhankelijk worden van loterijgelden. Goede-doelenorganisaties blijven zo gedwongen de blik naar buiten te richten en te zoeken naar aanvullende financieringsbronnen, zoals lidmaatschapsgelden, subsidies en andere vormen van fondsenwerving. Juist in deze tijden van bezuinigingen en schaarse financiële middelen is de relatieve zekerheid van loterij-inkomsten een belangrijk goed.



Nederlandse kansspelwetgeving in lijn met Europa. Hoofddoel van het Nederlandse kansspelbeleid is en blijft het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van criminaliteit en fraude. Als gevolg hiervan kent Nederland een kansspelmarkt met een beperkt aantal vergunninghouders. Het kansspelbeleid maakt de negatieve effecten van deze kansspelen beheersbaar. Onze Nederlandse wet- en regelgeving en het gevoerde beleid worden geschaard door een reeks uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof) en van rechterlijke instanties in Nederland. Het Hof heeft herhaaldelijk bevestigd dat in het geval van kansspelen het vrije verkeer van diensten (artikel 56 van het Europees verdrag) onder bepaalde voorwaarden mag worden ingeperkt.

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. Uitgaande van de huidige loterijmarkt met een beperkt aantal vergunningen voldoet bijvoorbeeld het volledig vrijgeven van de online kansspelmarkt niet aan dit criterium. Hetzelfde geldt voor het onverwijld privatiseren van een of meer vergunninghouders binnen het vigerende bestel. Dat maakt beide maatregelen onwenselijk.

Werk langs twee sporen: goede regels en actieve handhaving. Het opstellen van een nieuwe kansspelwet alleen is onvoldoende om het illegale kansspelaanbod (zowel fysiek als online) op effectieve wijze te kanaliseren. Een nieuwe, ruimere wet zal vergezeld dienen te gaan van stringente handhaving. De oprichting van de Kansspelautoriteit is hierbij een belangrijke eerste stap. Maar er is meer nodig: de kans op een succesvolle nieuwe kansspelwet, los van hoe die er precies uit komt te zien, zal beduidend toenemen als de regering een actieve handhavingstrategie opstelt en uitvoert. Dat kan mede door andere instanties (bijvoorbeeld de Kansspelautoriteit) de gereedschappen en instructies te geven om tot effectieve wetshandhaving te komen. Het bewust door de vingers zien van illegale kansspelactiviteiten, waar al jarenlang sprake van is, behoort dan eindelijk tot het verleden.

Veilig, passend, nuttig. Leden en partners van het Platform streven naar een veilig, passend en maatschappelijk nuttig kansspelbeleid. Met onderstaande Routekaart, bestaande uit vijf punten, hoopt het Platform mede richting te kunnen geven aan de hiervoor noodzakelijke discussie.

¹ De Nederlandse Staatsloterij is vanaf de aanvang van de formulering van de routekaart betrokken en heeft haar inbreng gedurende dit traject gegeven rekening houdend met haar bijzondere positie als staatsdeelneming.

² T.N.M. Schuijt et al., 2011, *Geven in Nederland. Giften, Nalatenschappen, Sponsoring en Vijwilligerswerk*. Reed.

Routekaart voor een veilig, passend en nuttig kansspelbeleid

- I. Laat elk kansspeltype vergezeld gaan van een verplichte afdracht aan het algemeen belang.** Alle vergunninghouders krijgen een afdrachtsverplichting aan het algemeen belang voor de door hen aangeboden kansspelen. Dat betekent dat de wetgever alle vergunninghouders op dit punt op dezelfde wijze behandelt. In voorkomende gevallen kan worden gekozen voor een aangepast tarief; het gaat er om dat het principe van de afdracht aan het algemeen belang wordt vastgelegd. Dit draagt bij aan de door het Hof geëiste horizontale consistentie.
- II. Kies voor een .nl-omgeving.** Al sinds 1998 wordt door vergunninghouders gesproken over het creëren van een gemeenschappelijk registratiesysteem. Betrouwbaarheid en controle zijn daarbij gebaat. Inmiddels is de informatietechnologie drastisch voortgeschreden en zijn de mogelijkheden bijna onbeperkt. Uitgangspunt is dat iedere vergunninghouder zijn website met eigen look & feel behoudt. Daarnaast delen de vergunninghouders een aantal gemeenschappelijke taken. Denk aan identificatie vooraf, toegangscontrole volgens hetzelfde protocol, server in Nederland, audit en controlemogelijkheden voor de Kansspelautoriteit, betalingsverkeer en toepassing van de codes *responsible gaming*. Een dergelijke .nl-omgeving schept vertrouwen. Eventuele nieuwe aanbieders kunnen hierbij aansluiten.
- III. Kies voor een gefaseerde aanpak.** Een ‘big bang’-benadering waarbij in één klap alle online kansspelen worden gelegaliseerd ontbeert politieke steun. Dat komt voor een groot deel doordat een dergelijke benadering op gespannen voet staat met het voorzorgsbeginsel. Door zoveel stappen ineens te zetten worden de effecten van het beleid ongewis. Een illustratie hiervan is de al geruime tijd lopende discussie over de effecten van mogelijke verdringing van offline door online kansspelen. Te veel stappen ineens kan zich vertalen in scherpe dalingen van de totale afdracht aan het algemeen belang, maar ook in ongewenste toenames van verslaving en/of illegaliteit. Deze mogelijke gevolgen zijn onomkeerbaar. Het is daarom verstandiger om een gefaseerde aanpak te kiezen, waarbij de regulering per kansspeltype plaatsvindt. Deze aanpak werd eerder al geadviseerd door de Adviescommissie Legalisatie van Kansspelen via Internet (2010), ook wel bekend als de Commissie-Jansen.
- IV. Begin met poker.** Een logische eerste kansspeltype om te legaliseren is poker, omdat dit verreweg het meest populaire illegaal aangeboden kansspel is. Wanneer we er in zouden slagen om poker met succes te kanaliseren, dan reguleren we, uitgaande van de cijfers van Regioplan, in een keer grofweg de helft van het illegale kansspelaanbod. Deze gedachte sluit ook direct aan op conclusies van de Commissie-Jansen. Deze schrijft:

‘Gezien de hoofddoelen, het basisverbod en de rol van kanalisatie in het Nederlandse kansspelbeleid, adviseert de Commissie om een deel van de illegale kansspelen via internet te legaliseren. Deze legalisering dient naar het oordeel van de Commissie beperkt te blijven tot poker. Alleen bij poker is sprake is van een zodanige kennelijk bestaande vraag dat kanalisatie opportuun is. Het leeuwendeel van het gebruik van illegale kansspelen via internet heeft immers betrekking op poker; de deelname aan andere kansspelen vormt slechts een fractie van die aan poker. Daarnaast zijn er allerlei argumenten van praktische aard om de legalisatie te beperken tot poker.’ (p3)

Een pilot met poker ligt aldus voor de hand. Daarbij zal geëvalueerd moeten worden in welke mate regulering van poker er voor zorgt dat het illegale kansspelaanbod verdwijnt. Tevens is systematische aandacht nodig voor de vraag naar de effecten van regulering van poker op de illegaliteit, verslaving en andere onwenselijke uitkomsten. Bekeken dient te worden hoe een afdracht aan het algemeen belang kan worden geregeld (zie punt V). Verschillende landen, waaronder Italië, Zwitserland, Zweden en Zwitserland, hebben recentelijk al ervaringen opgedaan met het reguleren van online poker. Het ligt voor de hand om deze te betrekken bij de opzet van de pilot. In aansluiting op de commissie-Jansen (p4) kan worden gedacht aan een speciaal regime met een beperkt aantal pokervergunningen, gebonden aan een termijn en periodiek toegewezen via een open en transparante procedure. Conform het licentie-plus model, geënt op het recentelijk in België ingevoerde model, onderwerpen alle aanbieders zich aan de verplichting om zich fysiek in Nederland te vestigen.
- V. Bezie hierna of en hoe overige illegale kansspeltypen dienen te worden gereguleerd.** Denkbaar is dat de regulering van poker in combinatie met een streng handavingsregime voldoende impact heeft op het dan nog resterende illegale kansspelaanbod. Het is ook mogelijk dat aanvullende kanaliserende stappen nodig zijn. Het gaat hierbij specifiek om het reguleren van sportwedenschappen, bingo en casinospelen – vermoedelijk in deze volgorde. Eventuele licenties worden uitsluitend toegekend aan bestaande aanbieders die fysiek in Nederland gevestigd zijn of nieuwe aanbieders die zich hier binnen afzienbare tijd willen vestigen. Binnen dit geheel mag redelijkerwijs financiële dekking worden verwacht voor de door het kabinet ingeboekte 10 miljoen aan structurele inkomsten.

Het volgen van de hierboven geschetste routekaart leidt tot een praktijk waarin mensen *veilig* deel kunnen nemen aan kansspelen, waarin sprake is van een *passend* kansspelaanbod dat voldoende tegemoet komt aan de wensen van de consumenten en dat *nuttig* is voor de samenleving in de vorm van een vergrote afdracht aan het maatschappelijk belang. Met deze kanalisatie van de vraag naar nu nog illegale kansspelen beteugelen we bovendien de maatschappelijke kosten die zonder wetgeving zouden optreden als gevolg van verslaving en illegaliteit. **Passend, veilig, nuttig: dat is de route die in Nederland op brede sympathie mag rekenen.**

Toelichting op de Routekaart

‘THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,
(...)

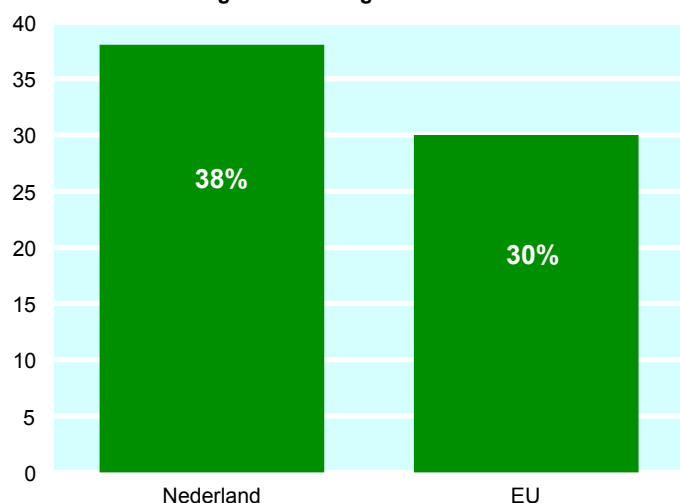
13. RECALLS that all EU Member States have different types of state lotteries or lotteries licensed by the competent state authorities, providing lottery services.
14. NOTES that a few Member States temporarily or permanently authorize smaller scale lotteries for the benefit of charitable or philanthropic purposes. In the same manner, certain Member States allow for other games of chance to fund such benefits.
15. RECOGNIZES that contributions, in particular from state lotteries or lotteries licensed by the competent state authorities play an important role for society, via for example the funding of good causes, directly or indirectly where applicable.
16. AGREES that this specific role should be recognized in discussions at the European level.’
(Europese Raad, december 2010)

Behoorlijk effectief kansspelbeleid, met een afdracht van liefst 732 miljoen euro aan algemeen belang. Deze afdracht is gegeneerd door de Nederlandse Staatsloterij, De Lotto en de Nationale Goede Doelen Loterijen³ 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 (goede-doelenorganisaties en algemene middelen). Alleen in 2010 kwam zo een totale afdracht van 731,7 miljoen euro beschikbaar voor de Nederlandse samenleving. Van dit bedrag ging 460,0 miljoen euro naar goede-doelenorganisaties (sport, cultuur, natuur en milieu, internationale hulpverlening, welzijn, gezondheid en sociale cohesie) en vloeide 271,7 miljoen via het ministerie van Financiën naar de algemene middelen. Dit laatste bedrag bestaat uit 143,4 miljoen euro afdracht van de Nederlandse Staatsloterij en 128,3 miljoen euro ingehouden kansspelbelasting.⁴

Afdracht Nederlandse loterijen hoger dan Europese tegenhangers. Van elke ingelegde euro in Nederlandse loterijen gaat gemiddeld 38 cent naar het algemeen belang. Daarmee doen de Nederlandse offline loterijen het beter dan het Europese gemiddelde, dat op 30 cent per ingelegde euro ligt.⁵ Voor wat betreft de bijdrage aan het algemeen belang biedt het Nederlandse stelsel daarmee reden tot tevredenheid.

Brede consensus voor duurzaam veilig stellen en waar mogelijk vergroten van de afdracht. Juist in deze tijden van bezuinigingen en schaarse financiële middelen is het belangrijk om de loterij-inkomsten duurzaam te borgen. Hierover bestaat brede consensus in de samenleving. Toch blijft waakzaamheid geboden. Het kansspeldossier bevat veel voetangels en klemmen. Zelfs met de beste intenties kunnen besluiten worden genomen die uiteindelijk zeer onvoordelig kunnen uitpakken voor de afdracht aan het algemeen belang, bijvoorbeeld doordat de door het Hof vereiste consistentie van het kansspelbeleid onbedoeld geweld wordt aangedaan. De kans op dergelijke ‘bedrijfsongevallen’ is niet verwaarloosbaar. Dat houdt in dat eventueel benodigde veranderingen in de kansspelwet zeer doordacht moeten worden doorgevoerd, met goed inzicht in de gevolgen voor de hoogte en de samenstelling van de afdracht. Feitelijk komt dit neer op toepassing van het in internationale verdragen breed aanvaarde voorzorgsprincipe.

Afdracht aan algemeen belang



³ Jaarverslag 2010 College van toezicht op de kansspelen, p21. De totale bijdrage (kansspelbelasting en afdracht) van alle landelijke kansspelvergunninghouders waar het College toezicht op houdt, dus inclusief Holland Casino en paardenrennen, bedraagt 874.6 miljoen euro. Cijfers over de speelautomatenbranche zijn niet beschikbaar. In het bedrag van 731.7 is evenmin inbegrepen de circa 25 miljoen euro die de stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen (SNL) heeft afgedragen aan Nationale Stichting Grote Clubactie, KWF Kankerbestrijding, Stichting Nationaal jeugdfonds Jantje Beton, Scouting Nederland en Nationale Vereniging de Zonnebloem. De SNL kent een afdracht van 80 procent.

⁴ De bijdrage aan het algemeen belang (goede-doelenorganisaties en algemene middelen) is aldus de optelsom van twee componenten: 1) de afdracht (gedefinieerd als het percentage van de inleg dat de vergunninghouder conform de vergunningsvoorwaarden afdraagt aan het algemeen belang) en 2) de door vergunninghouders ingehouden kansspelbelasting (29%) over prijzen van boven de 454 euro (peiljaar 2011).

⁵ College van toezicht op de kansspelen en jaarverslagen Europese loterijen.

AANLEIDINGEN VOOR NIEUWE WETGEVING

Nederland kent een betekenisvol illegaal kansspelaanbod. Betrouwbare informatie over de omvang van het illegale kansspelaanbod in Nederland is helaas schaars. De meest recente cijfers over deelname aan illegaal aangeboden kansspelen dateren uit 2009. Volgens onderzoek van Regioplan heeft 9.6% van de Nederlandse bevolking in het voorgaande jaar (2008) een of meerdere malen deelgenomen aan een illegaal kansspel.⁶ Iets meer dan de helft daarvan (5.1%) speelt online, vooral poker. Het grootste deel van deze groep (3.5%) speelt uitsluitend online; de rest (1.6%) speelt zowel online als offline. In totaal speelt 6.1% van de Nederlanders offline, waaronder bingo en fysiek poker. Deze groep valt uiteen in 4.5% exclusieve offline-spelers en de reeds bekende groep (1.6%) die zowel online als offline speelt.⁷ Het aanbod van illegale kansspelen kent de volgende opbouw:

- **Illegaal online-aanbod is hoofdzakelijk (online) poker.** Met 5.1% online spelers bevindt het Regioplan-onderzoek zich aan de bovenkant van de bandbreedte van 3.5% tot 5.0% in vergelijkbare onderzoeken sinds 2003.⁸ Online kansspelen trekken vooral jonge mensen aan: liefst twee op de drie online spelers is jonger dan 35 jaar.⁹ Bijna driekwart van de online spelers speelt online kaartspelletjes, in het bijzonder poker (66%, ofwel 371.000 spelers) en blackjack (7%, 41.000 spelers).¹⁰ Hierna volgen gokken op sport/toto (8%, 48.000 spelers), casinospelen zoals roulette (6%, 33.000 spelers), virtuele speelautomaten (5%, 29.000 spelers), virtuele gokkasten (5%, 26.000 spelers) en online bingo (2%, 13.000 spelers). De jaarlijkse online bestedingen zijn met ongeveer 200 euro per speler eveneens constant.¹¹
- **Illegaal offline-aanbod bestaat hoofdzakelijk uit bingo, (fysiek) poker en toto/lotto.** Van de deelnemers aan illegaal aangeboden offline kansspelen doet bijna de helft mee aan bingo (48%, ofwel 317.000 spelers). Daarnaast is sprake van substantiële aantallen (fysieke) pokerspelers (31%, ofwel 205.000 spelers) en deelnemers aan illegaal aangeboden lotto/toto (16%, 107.000 spelers). Een betrekkelijk kleine groep mensen speelt op illegale gokzuilen en computerterminals (5%, 34.000 gebruikers).¹²

Substantiële derving van afdracht aan algemeen belang. Regioplan schat de totale opbrengst van de illegale kansspelen op tussen de 86 en 224 miljoen euro.¹³ Over dit bedrag wordt geen enkele afdracht betaald. Evenmin is sprake van het betalen van kansspelbelasting over de gewonnen prijzen.

Zwakke handhaving Wet op de kansspelen geeft illegale aanbieders vrij baan. Van handhaving van de Wet op de kansspelen is in Nederland slechts beperkt sprake.¹⁴ De gebrekkige handhaving van de kansspelwet heeft door de jaren heen een cultuur doen ontstaan waarin illegale aanbieders welhaast vrijuit reclame kunnen maken voor hun aanbod en waarin de bij hen aangesloten spelers geen weet hebben van het illegale karakter daarvan. In de praktijk hebben de aanbieders van illegale online kansspelen weinig tot niets te vrezen van het bevoegde gezag. Dit gebrek aan handhaving van de kansspelwet is geen goede zaak. Niet alleen vanwege de gederfde afdracht en kansspelbelasting, maar zeker ook ten aanzien van het voorkomen van gokverslaving en het beschermen van zwakke spelers. De sociale kosten van het illegaal aanbod worden zo afgewenteld op de samenleving, zonder dat hiervoor iets terug wordt gedaan. Natuurlijk ondermijnt het illegaal aanbod tevens het gezag van wetten en regels – en daarmee uiteindelijk het vertrouwen in de rechtsstaat.

Kies voor ‘controlled expansion’. De Nederlandse overheid heeft het recht om deelname aan illegale kansspelen te ontmoedigen via een beleid van ‘controlled expansion’, waarbij het aanbod van legale vergunninghouders wordt verbreed.¹⁵ De Nederlandse regering heeft van dit recht tot dusver echter geen gebruik gemaakt. De huidige vergunninghouders wachten daardoor met gebonden handen en voeten op de integratie van internet als distributiekanaal in de nieuwe kansspelwet. Voor nu moeten zij zich tevreden stellen met beperkte (e-commerce) mogelijkheden voor het verkopen van hun producten via internet, terwijl de illegale aanbieders straffeloos hun posities op de online gaming markt innemen (d.w.z. het aanbieden van online spelletjes of trekkingen, zonder fysieke spelen of fysieke trekkingen). Er is daarmee sprake van een ongelijk speelveld en een omgekeerde wereld waarin slecht gedrag wordt beloond en goed gedrag wordt bestraft.

⁶ Regioplan, p27.

⁷ Ontleend aan Regioplan, p28, tabel 3.1. Totale deelname aan illegale kansspelen is 9.6%, 5.1% speelt illegaal online, 6.1% speelt illegaal offline, samen 11.2% illegale kansspelen. Conclusie: 11.2-9.6%=1.6% speelt zowel illegaal offline als illegaal online. Daarnaast doet dus 5.1-1.6=3.5% van alle respondenten uitsluitend mee aan illegale online kansspelen en doet 6.1-1.6=4.5% uitsluitend mee aan illegale offline kansspelen. Samen telt dit op tot de reeds vastgestelde 9.6% overall deelname aan illegale kansspelen.

⁸ Regioplan, p12.

⁹ Regioplan, p29.

¹⁰ Regioplan, p34. Deze cijfers zijn met de nodige onzekerheid omgeven. Zo kan van meer dan een kwart van de online spelers (26%) niet eenduidig worden vastgesteld aan welke online kansspelen zij mee doen. Zij zijn door Regioplan vervolgens buiten beschouwing gelaten. Het gedwongen weglaten van een zo grote groep respondenten laat duidelijk zien dat er behoefte is aan betere meetinstrumenten. De absolute aantallen spelers zijn verkregen door het percentage spelers (na weglating van spelers waarvan niet bekend was aan welke kansspelen zij meededen) te vermenigvuldigen met 565.000, het door Regioplan vastgestelde aantal online kansspelers in Nederland.

¹¹ Regioplan, p52.

¹² Regioplan, p48. Absolute aantallen niet geconstrueerd, maar door Regioplan zelf aangereikt.

¹³ Regioplan, pIV-V, in het bijzonder tabel S.4. Zie ook p50-51. Het gaat hier om de geldbedragen die spelers aan de illegale aanbieders hebben betaald (als inleg of entry fee), verminderd met het door de aanbieders uitbetaalde prijzengeld.

¹⁴ Zo schrijft de *Adviescommissie Legalisatie van Kansspelen via Internet* dat ‘handhaving via de strafrechtken niet of nauwelijks plaatsvindt’ (p3).

¹⁵ Uitspraak Hof in de zaak-Placania, 6 maart 2007.

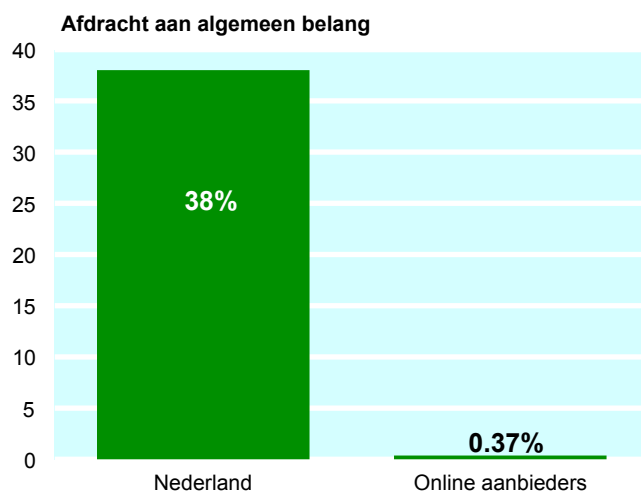
Dreigend verlies aan loterijafdracht door substitutie door online kansspelen. Succesvolle regulering van online kansspelen kan in de praktijk gemakkelijk gepaard gaan met substitutie van de bestaande deelname aan offline kansspelen door deelname aan nieuwe, tegen die tijd legale online kansspelen. Het Goede Doelen Platform is zeer bezorgd over de effecten die substitutie van offline naar online kan hebben – en misschien mogelijk al heeft¹⁶ – op de afdracht aan het algemeen belang, in het bijzonder de bijdragen aan de goede-doelenorganisaties. 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.). Een eerste simulatie in opdracht van de Nationale Goede Doelen Loterijen en De Lotto laat zien dat deze verschuivingseffecten omvangrijk zullen zijn – in termen van marktaandeel, en zeker in termen van omvang van de afdracht. Voor beide vergunninghouders gezamenlijk zou het reguleren van online kansspelen neerkomen op een afname van de gezamenlijke inleg van zeker 146 miljoen euro, wat zich vertaalt in een korting van hun gezamenlijke afdracht met zeker 50 miljoen euro, wat al gauw neerkomt op 15% van hun totale afdracht. In een tijd van bezuinigingen en tegenvallende economische groei kunnen goede-doelenorganisaties een dergelijke tegenvaller niet dragen. Overigens zullen in dit scenario ook de opbrengsten van de kansspelbelasting betekenisvol verminderen.

Online aanbieders kunnen dit verlies aan afdracht zelfs bij benadering niet compenseren. Gezien het karakter van online kansspelen (zeer hoog percentage prijzengeld) is het uitgesloten dat dit verlies van 50 miljoen euro volledig kan worden gecompenseerd. Uitgaande van het in de online gaming sector gebruikelijk prijzenpercentage van 93 procent resteert hooguit 7 procent van de inleg voor kosten, belastingen, afdracht en winst. Zelfs wanneer deze 7 procent volledig zou worden aangewend als afdracht aan het algemeen belang (wat neerkomt op de theoretische veronderstelling dat men geen kosten heeft, geen enkele kansspelbelasting betaalt en geen winst maakt), vergt dit een inleg van minimaal $(100/7)*50=714$ miljoen euro om de 50 miljoen euro afdrachtsverlies te compenseren. In werkelijkheid – met realistische cijfers van de gemaakte kosten, de kansspelbelasting en de gemaakte winst – zal dit bedrag nog aanzienlijk hoger liggen. Het gaat dus om extreem hoge omzetten, zeker in het licht van de omvang van de huidige Nederlandse loterijmarkt van ‘slechts’ 2 miljard euro.

Afdracht: loterijen meer dan 100 keer effectiever dan online aanbieders. Een analyse van de jaarverslagen van de 12 grootste commerciële aanbieders in Europa bevestigt het beeld. In 2010 droegen deze online aanbieders gemiddeld slechts 0.37 procent van de inleg af aan enig algemeen belang, vrijwel altijd in de vorm van opgelegde belastingen.¹⁷ Dat betekent dat in termen van het genereren van een afdracht aan het algemeen belang, de loterijen in Nederland meer dan 100 (!) keer effectiever zijn dan online aanbieders. Er is geen aanleiding om te denken dat hier in de voorzienbare toekomst snel verandering in zal komen.

Vergaande liberalisering is niet de oplossing.

Liberalisering (denk aan de postmarkt en de elektriciteitsmarkt) hebben te vaak geleid tot vergaande – pan-Europese – consolidatie, waarbij van de oorspronkelijke belofte van meer keuzevrijheid, betere kwaliteit en lagere kosten in de praktijk vaak weinig terecht komt. In plaats daarvan eindigen consumenten dikwijls met ondoorzichtige rekeningen, hoge overstapkosten en, ironisch, juist het verlies aan keuzemogelijkheden. Dit vormt geen wenkend perspectief voor de loterijen in Nederland. Als liberalisering het doel is, wordt de omvang van de afdracht aan het algemeen belang snel ongewis. Het SEO-rapport *Better Chances for Charity Lotteries* (2007) laat in dit verband duidelijk zien dat een groter aantal aanbieders gemakkelijk ten koste gaat van de totale afdracht. Alleen beperkte concurrentie is voordelig voor de afdracht, bij te veel spelers gaat het ‘winner takes all’ principe gelden: een aanbieder die de meest aantrekkelijke prijzenpot kan bieden krijgt dan de meeste deelnemers. Daardoor komt een nog hogere prijzenpot beschikbaar, waar kleinere of nieuwe aanbieders niet of nauwelijks tegen op kunnen.



¹⁶ 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, GDP)’ 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 generatiele vervanging en de wetenschap dat online kansspelen vooral aantrekkelijk zijn voor jonge mensen. (p13).

¹⁷ College van toezicht op de kansspelen en analyse jaarverslagen 12 grootste commerciële aanbieders in Europa. De jaarverslagen zijn afkomstig van Bwin, PartyGaming, Bwin.party, Betfair, Unibet, Ladbrokes, 888.com, Sportingbet, Paddypower, William Hill, Betsson, Bet365, Pokerstars en Betclie Everest Group.

JURIDISCHE CONTEXT

Europese Hof sterk kaderstellend voor nationale wetgeving. Een nieuwe kansspelwet dient juridisch houdbaar te zijn, zeker ook in Europeesrechtelijk perspectief. Het belangrijkste kader hiervoor wordt gevormd door de jurisprudentie van het Europese Hof., bij gebrek aan Europese regelgeving. Het Hof heeft zich inmiddels uitgesproken over kansspelgerelateerde kwesties in een groot aantal verschillende lidstaten. Uit deze arresten komen de volgende begrenzingsvoorwaarden voor nationale wetgeving naar voren:

- Subsidiariteit, geen Europese kansspelwetgeving. Lidstaten hebben het recht om hun kansspelbeleid naar eigen inzicht vorm te geven, zolang deze nationale wetgeving consistent is met de arresten van het Hof en de Europese verdragen.
- Internet is een additioneel distributiemedium voor kansspel aanbieders. Dit betekent dat er sprake is van één kansspelmarkt, niet van een aparte offline en een aparte online kansspel- of loterijmarkt.
- Horizontale consistentie. Veranderingen in de kansspelwet dienen bij te dragen aan de door het Hof gewenste consistentie van het kansspelbeleid. Zo staat het Hof niet toe dat kansspelen met kleine risico's op verslaving en illegaliteit aan een strenger regime worden onderworpen dan kansspelen met grote risico's. Loterijen kunnen zo als kansspel met weinig risico's gemakkelijk geraakt worden door ondoordachte liberalisering van kansspelen met veel risico's. Zo'n ondoordachte exercitie kan dan desastreuus uitpakken voor de afdracht.
- Overheidscontrole op de kansspelmarkt kan op verschillende manieren. Het Hof staat toe dat lidstaten via monopolies controle houden over de kansspelmarkt, maar staat ook toe dat andere keuzen worden gemaakt, zolang deze maar consistent zijn. Bij de gunning van licenties aan private partijen dienen vooraf gunningscriteria kenbaar gemaakt te worden, zodat alle aanbieders die aan redelijke voorwaarden voldoen een reële kans hebben om deze vergunningen te verkrijgen. Aan deze eis hoeft volgens het Hof niet te worden voldaan wanneer de overheid strenge controle op een particuliere exploitant kan uitoefenen (zie ook het Betfair-arrest hieronder).

Binnen Europese juridisch kader spelen uitspraken van de Nederlandse rechters een potentieel belangrijke rol.

Drie belangrijke uitspraken in Nederlandse zaken springen daarbij in het oog:

- **Betfair.** De vergunningen voor het organiseren van sportprijsvragen en het organiseren van een totalisator op de uitslag van harddraverijen en paardenrennen worden in Nederland elk aan één bedrijf verleend. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaalde in maart 2011 dat er geen juridische bezwaren bestaan tegen dit éénvergunningstelsel. Wel bepaalde de Raad van State dat in 2005 de toenmalige minister van Justitie het Britse Betfair had moeten laten meedingen naar deze kansspelvergunningen. Deze uitspraak rust op de bepaling van Europese Hof in prejudiciële vragen naar aanleiding van deze rechtszaak dat de overheid de mededinging alleen kan beperken als het niet gaat om een openbare aanbieder wiens beheer onder rechtstreeks toezicht van de Staat of om een particuliere exploitant op wiens activiteiten zij 'strenge controle' kan uitoefenen.¹⁸ In alle overige gevallen impliceert het principe van gelijke behandeling dat vergunningen transparant dienen te worden verleend, wat inhoudt dat alle aanbieders moeten kunnen meedingen. Dat Betfair in het Verenigd Koninkrijk over een vergunning beschikt doet daarbij niet ter zake, volgens de Raad van State, dat zich hiervoor baseerde op het antwoorden van het Europese Hof op gerelateerde prejudiciële vragen. Het verdragsartikel op het vrij verkeer van diensten impliceert geen recht geeft op wederzijdse vergunningsverlening.
- **Unibet.** De Nederlandse rechter heeft het Scandinavische bedrijf Unibet verboden om sportweddenschappen aan te bieden. De vergunning daartoe berust bij De Lotto. De Utrechtse rechtbank veroordeelde Unibet tot het betalen van een dwangsom van drie miljoen euro aan De Lotto. Dit bedrag is nog niet overgemaakt. Nieuwe rechtszaken liggen daarom in het verschiet.
- **Ladbrokes.** In december doet de Hoge Raad uitspraak in deze zaak. Tot dusver heeft de Engelse bookmaker Ladbrokes bij de Nederlandse rechters bot gevangen in haar poging om sportweddenschappen in Nederland aan te mogen bieden. In deze langlopende zaak is de jurisprudentie op tal van punten (subsidiariteit, geen recht op wederzijdse erkenning) opnieuw bevestigd. Het Hof heeft in antwoord op prejudiciële vragen wel het verschil weggenomen tussen actieve en passieve werving.

¹⁸ Het Hof in het arrest van 3 juni 2010: '2) Artikel 49 EG moet aldus worden uitgelegd dat het beginsel van gelijke behandeling en de daaruit voortvloeiende transparantieplichting van toepassing zijn op procedures voor de verlening en de verlenging van een vergunning aan één exploitant op het gebied van de kansspelen, voor zover het niet gaat om een openbare exploitant wiens beheer onder rechtstreeks toezicht staat van de Staat of om een particuliere exploitant op wiens activiteiten de overheid een strenge controle kan uitoefenen.'

WETGEVINGSCONTEXT

Europese wetgevingscontext. Discussies over de aanpassing van de kansspelwetgeving in Nederland vinden onlosmakelijk plaats in een specifieke Europese wetgevingscontext. Deze heeft de volgende kenmerken:

1. **Kanspelsector geen gewone sector.** De kanspelsector verschilt wezenlijk van andere bedrijfssectoren vanwege de risico's ten aanzien van consumentenbescherming en het bestrijden van de georganiseerde misdaad. De kanspelsector is wel onderdeel van het vrij verkeer van diensten (artikel 56 VWEU). Zoals in het groenboek verwoord: 'In het EU-recht vallen gokdiensten onder artikel 56 VWEU en dus onder de regels voor het verrichten van diensten. Het Europees Hof van Justitie heeft dit bevestigd. (...) tenzij lidstaten beperkingen stellen die hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, zoals de bescherming van de consument of het vermijden van maatschappelijke problemen in het algemeen. Wel moet het algehele nationale beleid inzake onlinespelen evenredig zijn en op coherente en systematische wijze worden uitgevoerd.' Europese Raad, Commissie en Parlement steunen deze lijn.
2. **Subsidiariteit, geen Europees beleid.** Uitgangspunt bij de regelgeving op Europees niveau is het beginsel van subsidiariteit: het is aan de lidstaten zelf om regels op te stellen. Het Hof heeft de geldigheid van dit principe voor de kansspelen herhaaldelijk bevestigd. Ook de Europese Raad, Europese Commissie en Europese Parlement ondersteunen het uitgangspunt van subsidiariteit. Wel wordt nagedacht over nut en noodzaak van meer Europese afstemming, onder meer blijkend uit het dit jaar gepresenteerde groenboek met bijbehorende consultatie en met name het Creutzmann rapport.
3. **Internet is additioneel distributiekanaal.** Het Hof heeft herhaaldelijk bevestigd dat het internet een additioneel distributiekanaal is. Dat betekent dat er geen sprake is van een aparte online kansspelmarkt; er is slechts één kansspelmarkt, waarin offline en online kansspelen worden aangeboden.
4. **Afdracht is neveneffect, geen hoofdzaak.** Het Hof is duidelijk over de afdrachten van kansspelen aan het algemeen belang. Deze vormen 'ancillary effects' – gunstige neveneffecten van de wijze waarop de kanspelsector via de nationale wetten zijn vormgegeven. Deze effecten vormen daarmee geen legitimering om de grenzen gesloten te houden.
5. **Voorzorgsprincipe is van toepassing.** Dit beginsel stelt dat als een wetwijziging ernstige of onomkeerbare schade kan veroorzaken aan de samenleving en er geen wetenschappelijke consensus bestaat over de toekomstige schade, dat dan de bewijslast ligt bij degenen die de wet willen wijzigen.

Overige Europese regelgeving. Bij de invulling van het kansspelbeleid dient tevens rekening te worden gehouden met richtlijnen op aanpalende terreinen, zoals privacy, e-commerce, witwassen, etc. Voor een gedetailleerd overzicht van alle potentieel relevante richtlijnen verwijzen wij naar het *Commission staff working paper* (p13-14) behorend bij het groenboek.

Huidige stand van zaken. Op Europees niveau vinden binnen de Raad, Commissie en Parlement bewegingen plaats die gevolgen kunnen hebben voor de kansspelwetgeving in Nederland:

- De Europese Raad heeft zich in december 2010 helder uitgesproken over het kansspelbeleid. De Raad erkent dus expliciet het belang van kansspelen bij het werven van fondsen voor het algemeen belang en roept tevens op tot erkenning van deze rol op Europees niveau. Daarmee lijkt de Raad verder te gaan dan het Hof die deze rol ook erkent, maar slechts als gunstig neveneffect.
- De Europese Commissie heeft in 2011 een groenboek gelanceerd met een consultatie en is thans bezig om de resultaten hiervan te verwerken. Begin 2012 verwacht men conclusies te presenteren. De verwachting is dan men niet zal besluiten tot een richtlijn, maar op onderdelen, zoals de bestrijding van illegale online kanspelaanbieders en het aanpakken van de toeleveringsindustrie, basisvoorwaarden zal willen creëren die helpen om tot Europese afstemming te komen. Eurocommissaris Michel Barnier heeft hiertoe onlangs een actieplan aangekondigd dat halverwege 2012 het licht moet zien. Daarnaast oordeelt hij kritisch over het gebrek aan coördinatie tussen de regulerende instanties in de lidstaten.
- Het Europese Parlement heeft in november 2011 met ruime meerderheid een resolutie aangenomen die: direct aansluit bij de notie van internet als extra distributiekanaal, het beginsel van subsidiariteit herbevestigt, benadrukt dat online kanspelaanbieders nationale wetgeving in alle gevallen dienen te respecteren, en een lans breekt voor intensievere samenwerking op administratief gebied.¹⁹ Het Parlement steunt ook initiatieven gericht op het verbeteren van handhaving. Zo stelt het Parlement voor om kanspelaanbieders die elders in de Europese Unie illegaal hun producten aanbieden hun eventuele vergunningen te ontnemen. De resolutie dringt ook aan op een richtlijn voor betere bescherming van deelnemers aan weddenschappen en de aanpak van fraude bij weddenschappen.

¹⁹ Report on online gambling in the Internal Market (201/2084(INI)). Committee on the Internal Market Consumer Protection. Rapporteur: Jürgen Creutzmann.

Nederlands wetgevingstraject. Sinds jaar en dag voert Nederland een restrictief kansspelbeleid, binnen de context van de regelgeving van de Europese Unie en de uitspraken van het Europese Hof. Dit beleid is behoorlijk effectief gebleken in termen van het tegengaan van kansspelverslaving en het beschermen van de consument. Het tegengaan van criminaliteit en fraude (illegaal aanbod door niet-vergunninghouders) heeft evenwel minder aandacht gekregen. Al zeker sinds 1998 wordt er in Nederland gesproken over de regulering van online kansspelen. In dat jaar kwamen de gezamenlijke kasspelaanbieders en het College van toezicht op de kansspelen na wetenschappelijk onderzoek met de aanbeveling voor het inrichten van een centrale .nl-portal (registratiesysteem). Alle kansspelvergunninghouders zouden dan op dit systeem moeten worden aangesloten.²⁰ Ondanks verschillende pogingen en mogelijke toestemmingstrajecten is dit initiatief nooit door de overheid aan de kasspelaanbieders toegestaan. Sindsdien is het wetgevingsproces verrijkt met de resultaten van diverse onderzoeken. We noemen de volgende:

- Commissie Schuyt (2004). *Advies van de Commissie Model Verdeelsysteem Kansspelopbrengsten aan de Minister van Justitie*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Motivaction (2004). *Kansspelen via nieuwe media 2004. Monitor betaalde interactieve internetkansspelen en telefoonspelletjes*. In opdracht van College van toezicht op de kansspelen. Conclusie: Betaalde interactieve internetkansspelen 'lijken' steeds populairder te worden. Schatting van aantal deelnemers is 487,000.
- CVO Consulting (2005). *Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland*. In opdracht van WODC. Conclusie: circa 40.000 kansspelverslaafden.
- B&A Consulting (2007). *Het gezicht van poker. Onderzoek naar poker in Nederland*. In opdracht van WODC. Conclusie: Geen 'overtuigende reden' om wijzigingen aan te brengen in de kansspelwet.
- Significant (2008). *Een slimme gok? Onderzoek naar de mogelijkheden om de aard en de omvang van illegale kansspelen in Nederland vast te stellen*. In opdracht van College van toezicht op de kansspelen. Conclusie: nieuw onderzoek nodig om naar de omvang van verschillende illegale kansspelen vast te stellen.
- Regioplan (2009). *Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland*. Amsterdam: Regioplan. In opdracht van WODC. Conclusie: meer dan een miljoen mensen doet mee aan illegale kansspelen (offline of online). 565.000 van hen doen mee aan online kansspelen en geeft daarbij 181 miljoen euro per jaar uit. 66% van deze groep speelt poker, 13% andere casinospelen, 10% kansspelautomaten, 4% sportwedenschappen, 4% toto, 2% bingo en 26% overig/anders. Bij wetgeving moet de belangrijkste aandacht uitgaan naar de internetkansspelen.
- Commissie Jansen (2010). *Legalisatie Kansspelen via internet. Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via Internet*. Conclusie: handhaving via de strafrechtketen vindt niet of nauwelijks plaats. Advies om poker te legaliseren, maar de rest van het illegale aanbod niet: 'Alleen bij poker is sprake van een zodanige kennelijke bestaande vraag dat kanalisatie opportuun is.' De deelname aan andere kansspelen vormt slechts ene fractie van die aan poker. Daarnaast zijn er praktische argumenten om legalisatie te beperken tot poker. Illegale aanbieders uit het buitenland afsnijden van hun Nederlandse publiek.
- IVO (2010). *De kaarten op tafel. Verslag van een onderzoek naar aard, ernst en omvang van pokerverslaving in Nederland*. Conclusie: risico op pokerverslaving blijkt in de praktijk erg klein. Voor zover zich verslaving voordoet is het bij online poker, niet offline poker.
- IVO (2010). *Aard en omvang van kansspelverslaving in Nederland in 2010*. Conclusie: Nederland telt 32.000 kansspelverslaafden.

Naast deze rapporten met als opdrachtgever de overheid of het College van toezicht op de kansspelen, bestaan er ook verschillende onderzoeksrapporten in opdracht van de kansspelsector zelf:

- SEO (2007). *Better chances for charity lotteries*. Conclusie: goede doelen loterijen en staatsloterijen bijten elkaar niet. Te veel loterijen op één markt zal de opbrengsten voor goede doelen doen verkleinen. (In opdracht van Nationale Postcode Loterij.)
- IVO/CVO (2008). *De relatie tussen deelname aan nummerloterijen en kansspelverslaving in Nederland*. Conclusie: loterijen met een maandelijkse trekking zijn niet verslavend en vormen ook geen opstap naar meer verslavende kansspelen. (In opdracht van de Staatsloterij en de Postcode Loterij)
- Schuyt (2010). *Model verdeelsysteem kansspelopbrengsten – een update*. Conclusie: sinds 2004 is de verdeling van de kansspelopbrengsten over de verschillende sectoren aangepast in lijn met de conclusies uit het rapport van de Commissie Schuyt in 2004. (In opdracht van de Nationale Goede Doelen Loterijen.)
- H2 Gambling Capital (2011). *An independent assessment of various taxation licensing models for regulating remote gambling in the Netherlands*. Conclusie: laag kansspelbelastingtarief noodzakelijk om online markt met succes te kunnen reguleren. (In opdracht van Stichting Online Gaming Nederland.)

²⁰ Rapport *Interactief-spelen.com* (1998), in opdracht van College van toezicht op de kansspelen en het Nederlands Kansspel Platform. Een .nl omgeving vormt nog altijd een wenkend perspectief, zo blijkt uit het onderzoek van H2 Capital. Volgens H2 is anno 2011 sprake van een grote bereidheid van consumenten en aanbieders om aan een .nl-omgeving mee te werken: 'Both consumers and operators are generally willing to pay a small premium for being able to participate within a market that is regulated within the country it serves.'

2008: Wetsvoorstel online proef Holland Casino verworpen door Eerste Kamer. Na de eeuwwisseling is ook gewerkt aan een proef met het aanbieden van online kansspelen door Holland Casino. Een wetsvoorstel om dit mogelijk te maken werd in 2006 aangenomen door de Tweede Kamer, door de val van het kabinet-Balkenende III controversieel verklaard en uiteindelijk in 2008 verworpen door een nipte meerderheid in de Eerste Kamer.

2011: Deur dicht voor vergaande liberalisering van de kansspelmarkt. Recentelijk heeft staatssecretaris Teeven nieuwe stappen gezet voor de modernisering van de kansspelwet. De chronologie ziet er als volgt uit:

- Staatssecretaris Teeven stuurt op 19 maart 2011, mede namens de staatssecretaris van Financiën, een brief aan de Tweede Kamer waarin hij zijn beleidsvisie over de kansspelen uiteenzet. In deze beleidsbrief kondigt Teeven de modernisering aan van het huidige kansspelbeleid.
- De Tweede Kamer debatteert op 13 april, 1 juni en 7 september met de staatssecretaris over het kansspelbeleid. Deze debatten maken duidelijk dat de beleidsbrief in ongewijzigde vorm niet op steun van een meerderheid van de Kamer kan rekenen.
- Op 26 mei vindt een rondetafelgesprek plaats met vertegenwoordigers van de kanspelsector.
- Naar aanleiding van het debat van 7 september neemt de Kamer enkele belangrijke moties aan die tezamen de contouren schetsen van het door het parlement gewenste moderne kansspelbeleid. De regering wordt concreet gevraagd om:
 - ‘... 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”.’ (Van Toorenburg c.s., 32264, nr 17).
 - ‘... te bewerkstelligen dat illegale aanbieders van kansspelen niet in aanmerking kunnen komen voor een vergunning om kansspelen via internet aan te bieden’ (Motie Bouwmeester c.s., 32264, nr 19).
 - ‘... ervoor te zorgen dat banken geen zaken doen met partijen die illegaal kansspelen op internet aanbieden.’ (Motie Kooiman c.s., 32264, nr 14).
 - ‘... aanpak van misleidende reclame-uitingen nader uit te werken ...’ (De Liefde c.s., 32264, nr 18)
 - ‘... dat er één systeem komt met registratie van bezoekfrequentie, bezoekbeperkingen en entreeverboden voor alle huidige en toekomstige aanbieders van kansspelen ...’ (Kooiman c.s., 32264, nr. 15)
 - ‘... een reëel voorstel te formuleren voor een streefcijfer voor het terugbrengen van het aantal kansspelverslaafden en risicospelers ...’ (Schouten c.s., 32264, nr. 16)
 - ‘... de wenselijkheid en haalbaarheid te onderzoeken van een door kansspelaanbieders te financieren fonds waaruit de kosten van de behandeling van gokverslaafden gefinancierd kunnen worden ...’ (Van Gent c.s., 32264, nr. 12)
 - ‘... bij vergunningverlening internetaanbieders te verplichten permanente waarschuwingen in beeld te brengen...’ (Van Gent c.s., 32264, nr. 13)

Meerderheidssteun voor ‘licentie-plus’-systeem. Deze moties laten zien dat er in de Tweede Kamer geen brede steun bestaat voor een ‘big bang’ waarbij in één klap alle online kansspelen worden gelegaliseerd. Een meerderheid is wel voorstander van een nader uit te werken ‘licentie-plus’-systeem, geënt op het model dat recentelijk in België is ingevoerd. Ook in de Eerste Kamer lijkt hiervoor een meerderheid te vinden. De vertaling van een dergelijk model naar de Nederlandse verhoudingen roept overigens nog wel een aantal hoofdbrekens op, maar is desalniettemin goed mogelijk.

Actieve wetshandhaving, stoppen met gedogen. De kansspelwet dient actief te worden gehandhaafd. Dit geldt niet alleen voor de aanbieders van illegale kansspelen, maar ook voor de toeleveringsindustrie. Dat betekent dat het naar het oordeel van het Goede Doelen Platform mogelijk moet worden om internetsites te blokkeren.²¹ Banken die het betalingsverkeer voor illegale kansspelen mogelijk maken moeten eveneens worden aangepakt. Hetzelfde geldt voor reclame voor illegale kansspelen. Bijzondere aandacht is nodig voor de bescherming van kinderen door strikte handhaving van de minimumleeftijd van 18 jaar voor deelname aan kansspelen. De Kansspelautoriteit, die vanaf 1 april 2012 van start gaat, ziet mede het licht voor het intensiveren van de handhaving en vormt in dit opzicht een belangrijke stap vooruit. De Kansspelautoriteit moet dan ook worden toegerust met belangrijke gereedschappen, waaronder bestuursdwang en het kunnen opleggen van boetes en dwangsommen, waarmee aanbieders van illegale kansspelen en de toeleveringsindustrie (banken, creditcard maatschappijen, etc.) kunnen worden aangepakt.²² Het komt er nu op aan om deze tools ook daadwerkelijk in te zetten, gericht op het elimineren van het illegale kansspelaanbod. Noorwegen, en naar het zich laat aanzien ook België, laten zien dat dit ook kan. De Noren hebben overigens gekozen voor een zeer restrictief beleid.

²¹ Het is hier goed om te melden dat het blokkeren van websites volledig los staat van het debat over netneutraliteit, zoals ten onrechte gesuggereerd door STIOG in haar bijdrage aan het groenboek van de Europese Commissie (p11). De discussie over netneutraliteit gaat immers over de vraag of providers bepaalde soorten internetverkeer met voorrang dan wel met vertraging mogen behandelen. Dat is iets geheel anders dan de vraag of bepaalde sites wel of niet geblokkeerd mogen worden.

²² Antwoord op vragen van de Kamer aan toenmalig Minister van Justitie Hirsch Ballin in april 2010. Kamerstukken, 2002/03, 24 036 / 24 557, nr.280

WETGEVENDE ERVARINGEN ELDERS IN EUROPA

Behoeft aan modernisering kansspelen geen typisch Nederlands verschijnsel. Nederland is niet het enige land dat zich afvraagt hoe de kansspelwet het beste kan worden gemoderniseerd. Een groot aantal Europese lidstaten worstelt met vergelijkbare vragen. Ook daar probeert men via nationale wetgeving, passend bij de eigen lokale situatie, tot enigerlei vorm van kanalisatie van illegale (online) kansspelen te komen. Veel landen delibereren nog over nieuwe wetgeving, terwijl in een aantal andere landen nieuwe wetgeving reeds van kracht is geworden of dat binnenkort wordt.

Resultaten vooralsnog weinig hoopgevend. Duidelijk is dat het nog vroeg in het proces is om doorleefde conclusies te kunnen trekken over de (in)effectiviteit van specifieke wetgevingsmaatregelen. Wel is helder dat er geen reden tot juichen is over de mate waarin de genomen maatregelen bijdragen aan de succesvolle kanalisatie van het illegale (online) kansspelaanbod. Daarnaast valt de realisatie van de financiële ambities duidelijk tegen, ondanks de diversiteit aan genomen maatregelen op dit terrein:

- De wetswijziging in **Frankrijk** pakt niet goed uit. Frankrijk kampt nog steeds met een omvangrijk illegaal aanbod van online kansspelen. Volgens de CEO van Bwin.party is het overgrote deel van de Franse online kansspelmarkt (hij noemt 75 procent) nog altijd in handen van illegale kansspelaanbieders. Bovendien neemt het aantal unieke bezoekers van legale goksites niet toe, maar af.²³ Sinds december 2010 is het aantal actieve sportweddenschappenaccounts met liefst een kwart gedaald. Door de tegenvallende resultaten staat ook de prize pay-out onder druk. De Franse toezichthouder l'Arjel meldt dat de legale aanbieders het prijzenpercentage voor sportweddenschappen hebben moeten verlagen van 83 procent naar 80 procent en voor paardenrennen van 79 procent naar 74 procent. Voor poker is de prize pay-out ongewijzigd gebleven op 96 procent.²⁴ Verschillende grote partijen, waaronder Unibet, hebben wel een vergunning, maar maken daar geen gebruik van, onder meer vanwege de hoogte van het belastingtarief.²⁵ Ladbrokes heeft zich teruggetrokken uit een joint venture met Canal+. De voorzitter van Betclac, Stephane Courbit, klaagde enige tijd geleden dat de belastingdruk en regelgeving er voor zorgen dat het prijzengeld voor spelers te laag is, als gevolg waarvan Betclac geen bedrijfsmatig renderende kansspelen in haar Franse thuismarkt kan aanbieden.
- In **België** lijkt het redelijk goed te gaan, hoewel de nieuwe kansspelwet van 2010, aangenomen met steun van christendemocraten, liberalen en sociaaldemocraten, nog maar kort van kracht is. Ook een aantal koninklijke besluiten wachten nog op ondertekening door de nieuwe regering. De wet voorziet in een heldere structuur om de vraag naar illegale kansspelen met succes te kanaliseren. In dit zogenaamde 'licentie-plus'-stelsel, mede gestoeld op toepassing van het verzorgsbeginsel, kan een vergunninghouder in aanmerking komen voor een aanvullende vergunning voor het uitbaten van kansspelen via internet. Deze constructie stelt de Belgische overheid in staat om het online aanbod goed te controleren. In nauwe samenspraak met de financiële sector en de internetproviders is ook de naleving fors verbeterd. De nieuwe wet heeft zowel de Europese notificatieprocedure als een aantal juridische tests tot dusver met succes doorstaan.
- Het **Verenigd Koninkrijk** maakt een omtrekkende beweging. Het VK kent samen met Malta het meest liberale online kansspelregime. Operators zonder vergunning voor het Verenigd Koninkrijk maar met een vergunning van een ander land binnen de Europese Economische Ruimte of een land op de white list, mogen gewoon adverteren. Operators met een VK-vergunning betalen 15% belasting over hun Gross Gaming Revenue (GGR). Veel aanbieders kiezen daardoor niet voor een VK-vergunning, maar voor een vergunning elders. De Britse regering loopt daardoor veel kansspelbelastingopbrengsten mis en wil de regelgeving daarom nu strenger maken.
- In **Italië** verloopt de regulering van de online markt moeizaam. Dertig procent van de kansspelen wordt op dit moment via internet aangeboden. De meeste private aanbieders hebben echter moeite om het hoofd boven te water te houden. Er is veel discussie over de hoogte van het kansspelbelastingtarief en de wijze waarop deze geheven dient te worden. Ladbrokes, Wiliam Hill en Sportingbet verlieten onlangs de markt na de invoering van een kansspelbelastingtarief van 20% voor poker en casinospelen.
- In **Denemarken** gaat de nieuwe kansspelwet vanaf 1 januari 2012 van kracht. Hierin worden online kansspelen gelegaliseerd. Opvallend in Denemarken zijn de verschillende tarieven voor de kansspelbelasting: online casinospelen en speelautomaten betalen 20% belasting over GGR, terwijl land-based aanbieders van verder identieke kansspelen 75% betalen over hun GGR. Deze wet is door de Europese notificatieprocedure heen gekomen. De Commissie heeft daarbij gebruik gemaakt van de trouvaille dat niet duidelijk is hoe het straks gaat en dat de voortgang nauwlettend zal worden bekeken. De wet kan levensbedreigend blijken te zijn voor de land-based aanbieders. Immers, de wet belooft jarenlang illegaal opererende online kansspelaanbieders met een lager kansspeltarief.

²³ MECN rapport, september 2011.

²⁴ CEO Bwin.party, april 2011.

²⁵ EGR Magazine 10/08/11.

- **Duitsland** kent nu nog een verbod op online kansspelen. Nieuwe wetgeving wordt met ingang van januari 2012 van kracht. Vijftien deelstaten hebben een voorstel ingediend dat voorziet in 20 sportweddenschappen vergunningen, belasting op omzet van 5 procent en een maandelijks speellimiet van 1000 euro. De zestiende deelstaat, Sleeswijk-Holstein, gaat haar eigen gang met een eigen, veel liberaler, wetsvoorstel. Dit voorstel voorziet in een onbeperkt aantal vergunningen en 20 procent kansspelbelasting over de GGR. Dit tweede voorstel komt veel dichterbij de wensen van de nu nog illegale online aanbieders. De verwachting is dat veel aanbieders een vergunning aanvragen in Sleeswijk-Holstein en de andere vijftien deelstaten links laten liggen. Dit alles in de wetenschap dat hun Duitstalige sites in de rest van Duitsland ook bereikbaar zullen zijn. Ook hier geldt: afwachten.

Conclusie: beperkt succes met kanalisatie online kansspelvraag. De pogingen tot kanalisatie van het illegale online kansspelaanbod in de verschillende Europese lidstaten lijken nog maar beperkt succes te hebben. Het patroon is steeds dat hooguit enkele voorheen illegale online kansspelaanbieders instappen en legaal gaan opereren. Een groot aantal illegale aanbieders blijft illegaal, waardoor slechts op zeer bescheiden schaal sprake is van succesvolle kanalisatie. Vooral fiscale vragen lijken moeilijk oplosbaar. Door Europa heen lijken veel wetgevende inspanningen daarmee tot mislukken gedoemd. Een sprankje hoop komt uit België. Er is alle reden om de ontwikkelingen aldaar nauwgezet te monitoren.

Noorwegen kiest voor andere richting. Tot slot zijn de ontwikkelingen in Noorwegen het vermelden waard. Noorwegen kanaliseert het illegale kansspelaanbod niet via een versoepeling van het kansspelbeleid, maar heeft het beleid juist restrictiever gemaakt. *Norsk Tipping* is een overheidsmonopolie dat een breed pakket aan offline en online kansspelen aanbiedt, waaronder een loterij, lotto en sportweddenschappen. *Norsk Tipping* kent een afdracht aan de sport en de culturele sector. Daarnaast is er *Norsk Rikstoto*, eveneens een staatsbedrijf, voor paardenweddenschappen. Alle overige aanbieders zijn illegaal. Zij worden actief geweerd door de Noorse regering. Zo nam Noorwegen in 2010 een wet aan die alle banken vanuit Noorwegen naar buitenlandse aanbieders verbiedt. Vanaf januari 2011 moeten spelers minimaal 18 jaar oud zijn. Noorse burgers die ondanks alle beperkingen in het buitenland prijzen winnen zijn daarover kansspelbelasting verschuldigd. Al deze maatregelen worden actief gehandhaafd. De voorlopige resultaten zijn bemoedigend.

Europa komt in actie. De onlangs aangenomen resolutie van het Europese Parlement (Creutzmann-rapport) en de uitspraken van de Europese Raad van december 2010 maken duidelijk dat de Europese Unie meer van zich zal laten horen op kansspelgebied. Hier zit ook een zekere logica in: grensoverschrijdende samenwerking is een logisch antwoord op de uitdagingen van een grensoverschrijdend medium als internet. In het debat naar aanleiding van deze resolutie heeft de verantwoordelijke eurocommissaris Michel Barnier geconcludeerd dat 'van alle kanten Europees ingrijpen gewenst is.'²⁶ Daarbij benadrukt hij de wenselijkheid van 'een basis Europese wetgeving waarbij 'actieve subsidiariteit' wordt ontplooid.' Barnier rept in dit verband van een 'minimumbeschermingsniveau' van consumenten, in het bijzonder jongeren en minderjarigen. De Commissie legt ook veel nadruk op de aanpak van fraude en witwassen. Barnier roept op tot urgentie: 'We moeten nú handelen.' Barnier wil daarom de Europese toezichthouders al binnen een paar weken bijeenbrengen om te bezien welke vormen van samenwerking mogelijk zijn, op weg naar meer vertrouwen binnen een gemeenschappelijk kader waarbinnen elke lidstaat de vrijheid behoudt om haar eigen keuzes te maken. Ook is er volgens de Commissie behoefte aan meer wetenschappelijk onderzoek om de gokverslaving beter in kaart te brengen. Halverwege 2012 komt Barnier met een concreet plan. Barnier is vastberaden: 'We moeten de jongeren beschermen, we moeten legale aanbiedingen creëren, en we moeten samen de strijd aanbinden met fraude.'

Bescherming consumenten wordt vergroot door strengere handhaving, ook bij online. De online aanbieders maken een cruciale denkfout: zij meten de levensvatbaarheid van hun activiteiten af aan de 'business-modellen' van thans illegale aanbieders. Als iedereen dat zou doen is het een wonder dat er überhaupt nog ergens in de wereld illegale markten worden gereguleerd. De kern van het kanaliseren van illegale activiteiten is natuurlijk dat het illegale aanbod onaantrekkelijk wordt gemaakt. Actieve handhaving vormt hierbij het onmisbare slot op de deur. Succesvolle handhaving zorgt er voor dat de druk van (dan nog) illegale aanbieders afneemt, waardoor het makkelijker wordt om bodems in de markt te leggen in de vorm van redelijke belastingheffing en een .nl-omgeving. Alle aanbieders met interesse in een Nederlandse licentie zijn daarom gebaat bij strenge handhaving van de kansspelwet, waarbij het belang van de spelers en de samenleving voorop staan.

* * *

²⁶ <http://www.europarl.europa.eu/wps-europarl-internet/frd/vod/player?language=nl&menusearchfrom=bymep&pageby=unit&idmep=72776&discussionId=0&page=0&category=0&format=mp4&askedDiscussionNumber=0,20:38:55>