

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Rechtsbescherming
De heer drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/AvE/bs/ATR0756/2019-U131

Uw referentie

Datum 4 oktober 2019
Betreft Regeling koa en uitvoeringsregeling kansspelen

Geachte heer Dekker,

Op 26 juli 2019 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden de Ontwerpregeling kansspelen op afstand en de ontwerp uitvoeringsregeling kansspelen. Op 24 juli is de internetconsultatie van deze ontwerpregelingen gestart, waarvan de reactietermijn is geëindigd op 18 september 2019. Vanwege het ontbreken van de regeldrukparagraaf is, in overleg met uw departement, gewacht met het uitbrengen van een advies tot de aangeleverde stukken compleet waren om deze te kunnen beoordelen.

Na de Wet kansspelen op afstand (Wet koa) en het Besluit kansspelen op afstand¹ (Besluit koa) volgt met dit voorstel de regeling kansspelen op afstand. Deze regeling bevat de meer gedetailleerde bepalingen als uitvloeisel van het Besluit koa.

De bepalingen in Wet, Besluit en Regeling zijn opgesteld in het licht van de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid, namelijk verslavingspreventie, consumentenbescherming en het voorkomen van criminaliteit en fraude. Het doel is vooral de bestaande en toekomstige vraag naar kansspelen op afstand te kanaliseren naar het vergunde aanbod dat verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar is. De regelgeving voor koa moet voorzien in een evenwichtig stelsel voor kansspelen op afstand dat spelers enerzijds voldoende bescherming biedt, maar anderzijds voldoende aantrekkelijk is om te bevorderen dat spelers deelnemen aan kansspelen op afstand die worden aangeboden door vergunninghouders.

In het advies op het Besluit koa constateerde ATR al dat het wetsvoorstel en het daarop gebaseerde besluit meerdere doelen willen dienen. Enerzijds moet er een voldoende aantrekkelijk aanbod van vergunde online kansspelaanbieders zijn om afdoende te kunnen concurreren met het huidige aanbod aan niet-vergunde online kansspel-aanbieders. Het dient aanbieders te verleiden aan de nieuwe eisen te voldoen, waarbij er een level playing field is met andere vormen van kansspelen. Anderzijds is er een actieve zorgplicht om te voorkomen dat er gokverslaving optreedt. Veel van de in het besluit opgenomen voorschriften zien daarom op de invulling van deze actieve zorgplicht. Het college is van mening dat beide doelen moeilijk met elkaar zijn te verenigen. Immers, een betrouwbaar en controleerbaar vergund aanbod van online kansspelen in Nederland weerhoudt illegale

¹ Het Besluit kansspelen op afstand is in september 2018 voor advies aan ATR voorgelegd. ATR heeft daarover op 15 november 2018 advies uitgebracht.

aanbieders niet om hun spelen aan te bieden via het open internet. Bij het toestaan van online kansspelen, zonder de volledige mogelijkheid tot het weren en/of handhaven van het online aanbod buiten Nederland dat voldoet aan Nederlandse wet- en regelgeving, is volgens het eerdere advies de kans gering dat een level playing field ontstaat. Naar de mening van het college betekent de keuze voor het legaal maken van online kansspelen in ieder geval dat er een juiste maatvoering nodig is bij het opstellen van voorschriften. Dat is niet alleen nodig om de beide doelen te dienen, maar ook om voor aanbieders en klanten onnodig belastende regelgeving te voorkomen.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De voorliggende regelgeving kenmerkt zich door een zeer gedetailleerde invulling van de zorgplicht die verslaving, criminaliteit en fraude moet voorkomen. Het college constateert dat de eerdergenoemde benodigde maatvoering hierdoor onevenwichtig lijkt te worden. Hiermee ontstaat het risico dat potentiële vergunninghouders afzien van de stap om een vergunning aan te vragen voor online kansspelaanbod, met als gevolg dat de doelstelling van een voldoende aanbod aan vergunde online kansspelaanbieders mogelijk niet wordt gehaald. In het verlengde van de eerdere ATR-adviezen is het nog steeds niet duidelijk hoe zwaar de doelstelling van een voldoende online kansspelaanbod weegt ten opzichte van de doelstelling van het voorkomen van verslaving, criminaliteit en fraude.

1.1 Het college adviseert om in de toelichting te verduidelijken hoe de doelstelling van het bereiken van een voldoende aanbod van vergunde online kansspelaanbieders en de doelstelling van het voorkomen van kansspelverslaving, criminaliteit en fraude zich tot elkaar verhouden.

2. Minder belastende alternatieven

De regeling bevat een zeer uitgebreide en gedetailleerde opsomming van concrete geboden en verboden voor vergunninghouders. Uit de bepalingen van de Wet koa en het Besluit koa bleek al dat er veel eisen zijn waaraan (potentiële) kansspelaanbieders moeten voldoen. Dit heeft te maken heeft met de politieke wensen en de grote politieke gevoeligheid en maatschappelijke impact van het onderwerp kansspelverslaving. De zware actieve zorgplicht voor vergunninghouders is daarmee een gegeven en geeft geen aanleiding tot verdere opmerkingen.

3. Werkbaarheid

De regeling bevat verscheidene eisen waarvan het niet duidelijk is of deze in de praktijk werkbaar of uitvoerbaar zullen zijn. Een voorbeeld is het verbod om de vergunde kansspelen zodanig (audiovisueel) vorm te geven dat deze de speler aansporen om te blijven spelen. Een kenmerk van een kansspel is nu immers om spelers te verleiden te gaan deelnemen aan het spel, bij voorkeur meerdere malen. Het verbod lijkt dus in strijd met het doel van de kansspelaanbieder.

Voorts stelt de regeling eisen aan de klantendienst die elke vergunninghouder moet hebben.² Volgens de regeling wordt van de klantendienst verwacht dat deze niet alleen in staat is om interne en externe signalen die duiden op risicovol of problematisch speelgedrag te herkennen, te registreren en te analyseren. Ook moet de klantendienst interventie maatregelen kunnen treffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zo veel mogelijk te voorkomen. Niet duidelijk is of en hoe de klantendienst, zeker niet het elektronische onderdeel daarvan, aan deze eisen kan voldoen.

Ook bij de eisen die de regeling stelt aan de aspecten waarop de vergunninghouder het risiconiveau van elk onderdeel van het spelsysteem moet beoordelen, is niet duidelijk of hieraan volledig voldaan kan worden. De regeling geeft aan dat die beoordeling, *niet-limitatief*, ziet op de volgende aspecten: exclusiviteit, integriteit (oftewel de juistheid, volledigheid en tijdigheid), eerlijkheid (oftewel een eerlijk spelverloop), veiligheid, beschikbaarheid, controleerbaarheid. Het aspect veiligheid heeft volgens de toelichting betrekking op de borging van verslavingspreventie, criminaliteitsbestrijding, consumentenbescherming en privacybescherming. De regeling eist dus dat de vergunninghouder het risiconiveau van elk onderdeel van het spelsysteem beoordeelt op *al* deze aspecten. Het college is van mening dat op waterdichte wijze een voorafgaande beoordeling op al deze aspecten niet mogelijk is.

Daarnaast is bijvoorbeeld ook onduidelijk of het technisch realiseerbaar is voor de vergunninghouder om, zoals voorgeschreven, het de speler onmogelijk te maken om op hetzelfde moment actief deel te kunnen nemen aan verschillende casinospelen. Dit verbod geldt ook indien de speler daarbij van verschillende media gebruik maakt, zoals mobiele telefoon, tablet of laptop, of door meerdere speelschermen toe te staan op hetzelfde medium, zoals verschillende tabbladen in een webbrowser.

Het college heeft twijfels over de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regels, zowel voor grote als voor kleine kansspelaanbieders. Een nadere toets op de praktische werkbaarheid is daarom aangewezen. Hierbij speelt een rol dat de eisen die in de regeling worden gesteld, zeer gedetailleerd zijn. Die mate van detail maakt voor aanbieders op de markt duidelijk wat zij moeten doen. Maar tegelijkertijd kan het ook de uitvoerbaarheid tegenwerken, zeker omdat de regels sterk ingrijpen in de bedrijfsvoering van de aanbieders. Ze kunnen een drempel opwerpen voor toetreding van nieuwe kleine aanbieders. Daarnaast maakt de mate van detail de regels ook kwetsbaar voor onvoorziene ontwikkelingen. De nog nader te stellen regels van de toezichthouder zullen het effect naar verwachting verder versterken. Het college is van mening dat, om de regels werkbaar te doen zijn (met name op het gebied van de bedrijfsvoering, zoals de presentatieverplichtingen van de spelen op afstand), er een evenwichtige(re) balans nodig is tussen de

² De klantendienst is een vraagbaak voor en behandelt klachten van spelers, en is 24 uur per dag elektronisch en ten minste 12 uur per dag telefonisch bereikbaar.

concrete invulling van de regels en de ruimte voor eigen invulling. Mede om het inzicht in de juiste balans te krijgen is een toets op werkbaarheid noodzakelijk.

3.1 Het college adviseert om de werkbaarheid van de gedetailleerde eisen te toetsen bij het relevante bedrijfsleven.

3.2 Het college adviseert om waar mogelijk (meer) gebruik te maken van doelverplichtingen, waardoor er ruimte is om de regels zelf in te (laten) vullen en de regels mogelijk ook toekomstbestendiger worden.

4. *Gevolgen regeldruk*

Sira Consulting heeft een berekening gemaakt van de regeldrukkosten. Deze Sira-rapportage hebben wij op 13 september 2019 ontvangen. De internetconsultatietermijn is geëindigd op 18 september 2019. Het is prijzenswaardig dat het ministerie ervoor heeft gekozen om zowel bij de Wet als bij het Besluit en bij de onderhavige regeling, een uitgebreide regeldrukberekening te laten opstellen. Hierdoor is er niet alleen een uitgebreide en gedetailleerde berekening van de regeldrukkosten beschikbaar, maar is Sira ook in de gelegenheid gesteld om de wijzigingen in regelgeving gedurende het traject mee te nemen en de berekeningen te actualiseren.

Het is echter jammer dat de berekening, en de daaruit vloeiende regeldrukparagraaf in de toelichting bij de regeling, niet beschikbaar waren op het moment dat de regeling in internet-consultatie ging. De berekening van de regeldruk behoort onderdeel uit te maken van de toelichting bij het voorstel, zodat belanghebbenden ook daarop kunnen reageren tijdens de consultatiefase.

In het eerdere onderzoek van Sira werd uitgegaan van initieel 45 vergunning aanvragers. In het huidige onderzoek worden ongeveer 90 vergunning aanvragers verwacht, met uiteindelijk (75% gehonoreerd) zo'n 68 koa-vergunninghouders. De vergoeding voor het aanvragen van een vergunning bedraagt volgens de regeling 45.000 euro.

De berekeningen leiden tot het volgende overzicht van regeldrukeffecten van wet en lagere regelgeving, inclusief de daarin doorgevoerde wijzigingen:

Eenmalige lasten voor:

- | | |
|--|-------------------------|
| • Aanbieders van kansspelen op afstand | ongeveer € 54.295.000,- |
| • Aanbieders landbased kansspelen | ongeveer € 30.000.000,- |
| • Spelers kansspelen op afstand ³ | € 11.250.000,- |

Structurele lasten voor:

- | | |
|--|-------------------------|
| • Aanbieders van kansspelen op afstand | ongeveer € 55.300.000,- |
| • Aanbieders landbased kansspelen | ongeveer € 64.837.000,- |

De gemiddelde toename van regeldruk per kansspelaanbieder zou dan bij benadering neerkomen op:

- | | |
|--|----------------------|
| • eenmalige lasten per aanbieder van koa | ongeveer € 798.500,- |
| • eenmalige lasten per landbased aanbieder | ongeveer € 100.000,- |
| • structurele lasten per aanbieder van koa | ongeveer € 813.235,- |
| • structurele lasten per landbased aanbieder | ongeveer € 216.123,- |

³ Dit betreft het aanmaken van een spelersprofiel.

Het college stelt vast dat de regeldrukeffecten afdoende zijn berekend en inzichtelijk gemaakt, en heeft op dit punt geen opmerkingen. Wel constateert het college een dusdanig hoge lastendruk voor aanbieders van kansspelen, dat de proportionaliteit niet meer in verhouding lijkt te staan tot het doel van de regelgeving, te weten een voldoende vergund aanbod aan kansspelen. Een mogelijkheid tot het verminderen van de regeldruk is bijvoorbeeld het schrappen van de verplichting tot het registreren van alle overleggen door de vertegenwoordiger van de vergunninghouder.

4.1 Het college adviseert om de regeldrukparagraaf van ontwerpregelgeving openbaar te hebben tijdens het moment van de internetconsultatie, zodat belanghebbenden ook op dat onderdeel kunnen reageren.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het voorstel niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college merkt op dat dit dictum geen inhoudelijk oordeel over de wenselijkheid van het voorstel betreft maar alleen betrekking heeft op de kwaliteit van de onderbouwing van de maatregelen waarmee de twee beleidsdoelen moeten worden verwezenlijkt.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris