

Besluit kansspelen op afstand.

Kenmerk	W16.20.0229/II
Datum aanhangig	13 juli 2020
Datum vastgesteld	9 december 2020
Datum advies	9 december 2020
Datum publicatie	3 februari 2021
Vindplaats	Staatscourant

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2020, no.2020001393, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet kansspelen op afstand (Besluit kansspelen op afstand), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt tot uitvoering van de Wet kansspelen op afstand. In het ontwerpbesluit wordt het vergunningstelsel voor kansspelen op afstand nader uitgewerkt en worden regels gesteld die betrekking hebben op het voorkomen van kansspelverslaving, de bescherming van de consument en de bestrijding van criminaliteit.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de effectiviteit van de in het ontwerpbesluit opgenomen maatregelen en over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid daarvan. Ook maakt de Afdeling opmerkingen over de noodzaak, effectiviteit en evenredigheid van enkele maatregelen op het terrein van de verslavingspreventie in het licht van het Unierecht. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het ontwerpbesluit. Op verzoek van de regering gaat de Afdeling specifiek in op de registratieverplichtingen van landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's.

1. Inleiding

Dit ontwerpbesluit strekt tot uitvoering van de Wet kansspelen op afstand (Wet koa). (zie noot 1) De Wet koa bevat de reikwijdte en de structurele elementen van de regulering van kansspelen op afstand. In het ontwerpbesluit zijn de meer open normen in de Wet koa zoveel mogelijk geconcretiseerd om de vergunninghouders voldoende houvast te geven. Voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details en onderdelen die voorzienbaar vaak of snel bijstelling behoeven zijn waar nodig aan de minister gedelegeerd. Deze nadere

uitvoeringsregels zijn onder meer te vinden in de Regeling kansspelen op afstand. (zie noot 2) De wet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving kennen een lange voorgeschiedenis. (zie noot 3) Het ontwerpbesluit is op 3 maart 2020 aangeboden aan beide Kamers der Staten-Generaal. In het kader van deze voorhangprocedure heeft een uitgebreide discussie plaatsgevonden en zijn diverse moties aangenomen. (zie noot 4) De beoogde inwerkingtreding van wet en besluit is mede vanwege de coronacrisis uitgesteld naar 1 maart 2021. (zie noot 5)

Op dit moment is het aanbieden van en het deelnemen aan kansspelen op afstand in Nederland niet toegestaan. (zie noot 6) Desondanks doen in Nederland honderdduizenden mensen mee aan deze kansspelen. Het doel van de Wet koa is de vraag naar kansspelen op afstand kanaliseren naar een vergund aanbod dat verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar is. Daardoor zou de vraag naar illegale kansspelen moeten afnemen, zodat het aanbod daarvan ook kleiner wordt en gericht en effectiever kan worden gehandhaafd.

De kansspelautoriteit (Ksa) houdt toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving door de vergunninghouders en handhaaft indien nodig. Voor succesvolle kanalisatie is volgens de toelichting nodig dat er voldoende attractief aanbod van kansspelen is om te voldoen aan de vraag van de Nederlandse speler. "Daarom voorzien de Wet koa en het besluit 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". (zie noot 7)

2. Effectiviteit: kanalisatie en preventie

Vanwege de schadelijke gevolgen die kansspelen kunnen hebben is bij de totstandkoming van de Wet koa en het ontwerpbesluit gekozen voor een vergunningstelsel dat strenge eisen stelt aan de vergunninghouder. Hiermee wordt een hoog beschermingsniveau beoogd op het vlak van verslavingspreventie, consumentenbescherming en het voorkomen van criminaliteit en fraude. Tegelijkertijd is de doelstelling van de wet en het ontwerpbesluit om op middellange termijn een kanalisatiegraad van 80% te bereiken. (zie noot 8)

De Afdeling merkt op dat de verschillende doelstellingen van de wet en het ontwerpbesluit - kort gezegd: kanalisatie en preventie - zich lastig met elkaar laten verenigen. In de toelichting wordt dan ook onderkend dat het realiseren van een hoog beschermingsniveau noodzakelijkerwijs administratieve lasten en beperkingen voor de vergunninghouders met zich brengt, en dat die (op kortere termijn) ook gevolgen kunnen hebben voor de mate van kanalisatie. (zie noot 9)

De Afdeling begrijpt dat hier sprake is van een spanningsveld dat inherent is aan de keuzes en afwegingen die bij de totstandkoming van de Wet koa zijn gemaakt. Desalniettemin rijst de vraag of in het ontwerpbesluit de juiste balans is gevonden tussen de betrokken belangen en doelstellingen. In het kader van de consultatie is door verschillende (vertegenwoordigers van) kansspelaanbieders naar voren gebracht dat het ontwerpbesluit zeer veel gedetailleerde verplichtingen bevat. In het bijzonder voor kleinere aanbieders zal het moeilijk zijn om aan alle voorwaarden te voldoen en de bijbehorende financiële lasten op te brengen. (zie noot 10) Dat verhoogt het risico dat kleine aanbieders uitwijken naar de illegale markt.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft gewezen op het belang van een juiste maatvoering bij het opstellen van voorschriften. Dat is niet alleen nodig om de doelen van zowel kanalisatie als preventie te dienen, maar ook om voor aanbieders en klanten onnodig belastende regelgeving te voorkomen. Het ontwerpbesluit bevat volgens het ATR

verscheidene eisen waarvan niet duidelijk is of deze echt noodzakelijk zijn. (zie noot 11)
Voorts zou van verschillende eisen waaraan vergunninghouders moeten voldoen niet duidelijk zijn of deze begrijpelijk en werkbaar zijn. (zie noot 12)

De regering herkent zich niet in het door het ATR geschetste beeld. De meeste toonaangevende aanbieders van kansspelen op afstand in Europa zouden belangstelling hebben voor een Nederlandse vergunning. (zie noot 13) Ondanks het hoge beschermingsniveau is de lastendruk voor vergunninghouders bovendien relatief beperkt, aldus de toelichting. Van de totale structurele kosten van vergunninghouders zijn naar schatting 90% bedrijfseigen kosten. (zie noot 14)

De Afdeling acht deze argumenten niet overtuigend voor zover het specifiek gaat om kleinere aanbieders. Een meting van de regeldrukeffecten heeft immers uitgewezen dat de initiële lasten voor aanbieders van kansspelen op afstand circa €800.000 zijn; de structurele jaarlijkse lasten bedragen gemiddeld ook circa €800.000. (zie noot 15) In dit verband is verder nog van belang dat een vergunninghouder ten minsten van de Ksa financiële zekerheid ter hoogte van (thans) maximaal €870.000 (zie noot 16) moet stellen voor het nakomen van zijn financiële verplichtingen uit de kansspelheffing en eventuele bestuurlijke sancties wegens overtreding van de Wet op de kansspelen (Wok). (zie noot 17)

In het licht van het voorgaande rijst de vraag of het waarschijnlijk is dat de beoogde kanalisatiegraad van 80% daadwerkelijk zal worden bereikt. Daartoe is noodzakelijk dat het voor aanbieders en spelers voldoende aantrekkelijk wordt om over te stappen naar de legale markt. Die aantrekkelijkheid is niet alleen afhankelijk van de inhoud van dit ontwerpbesluit, maar ook van andere factoren, zoals de hoogte van het kansspelbelastingtarief en de mate waarin effectief wordt opgetreden tegen illegale aanbieders (zie punt 3). De in het ontwerpbesluit geformuleerde voorschriften zijn dermate strikt en gedetailleerd dat zij een succesvolle kanalisatie kunnen belemmeren, doordat (kleinere) aanbieders mede als gevolg daarvan uitwijken naar de illegale markt.

Mede op basis van ervaringen in Denemarken (met een kanalisatiegraad van 90%) heeft de regering in het verleden de overtuiging uitgesproken dat 80% kanalisatie drie jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een realistische verwachting is. (zie noot 18) Het is echter de vraag in hoeverre het toekomstige Nederlandse stelsel (nog) vergelijkbaar is met de Deense regelgeving dan wel op belangrijke punten daarvan afwijkt. Denemarken lijkt immers minder strikte eisen te stellen aan vergunninghouders. (zie noot 19) In dat verband is nog van belang dat de oorspronkelijk voorgestelde Wet koa als gevolg van amendementen op een aantal punten ingrijpend is gewijzigd.

De Afdeling adviseert de te verwachten effectiviteit van het ontwerpbesluit en de haalbaarheid van de beoogde mate van kanalisatie in de toelichting nader te motiveren en het ontwerpbesluit zo nodig te wijzigen.

3. Handhavend optreden tegen illegale aanbieders

Voor het bereiken van de beoogde kanalisatiegraad is het van belang dat effectief wordt opgetreden tegen illegale aanbieders. De Wet koa verschaft de Ksa daartoe een aantal nieuwe instrumenten, zoals het deelnemen aan kansspelen onder een valse identiteit, het verzegelen van bedrijfsruimten en voorwerpen en het betreden en doorzoeken van woningen. (zie noot 20) De regering heeft aangekondigd dat de toezichts- en handavingsinspanningen in de eerste periode na opening van de markt tijdelijk worden verhoogd; hiervoor wordt 4 fte extra ingezet. (zie noot 21)

De vraag rijst of een adequate handhaving aldus voldoende gewaarborgd is. De Afdeling wijst in dit verband op de tijdelijke en beperkte extra capaciteit die na opening van de markt zal worden ingezet voor toezicht en handhaving. Voorts merkt de Afdeling op dat de mogelijkheid om websites van illegale aanbieders van online kansspelen te (laten) blokkeren in dit verband een belangrijk instrument kan zijn.

Het oorspronkelijke voorstel voor de Wet koa voorzag dan ook in een dergelijke bevoegdheid voor de Ksa. Met het amendement-Swinkels/Verhoeven is deze bevoegdheid echter komen te vervallen. (zie noot 22) In reactie op de motie-Postema c.s. (zie noot 23) heeft de regering aangegeven dat onder omstandigheden wel civielrechtelijke en strafrechtelijke (zie noot 24) instrumenten kunnen worden toegepast op illegale kansspelaanbieders. De regering verwacht echter dat deze toepassing beperkt zal zijn. Indien een website op een buitenlandse server staat, zijn beide instrumenten namelijk beperkt inzetbaar in het tegengaan van illegaal aanbod gericht op Nederland. (zie noot 25) De toelichting gaat op de mogelijkheden en beperkingen van de bedoelde instrumenten niet in.

Tot slot mist de Afdeling in de toelichting een beschouwing over de moties die over deze en andere onderwerpen zijn aangenomen in het kader van de voorhangprocedure en de reactie van de regering daarop.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de mogelijkheden van een effectieve handhaving door de Ksa jegens illegale buitenlandse aanbieders en daarbij in het bijzonder in te gaan op hiervoor genoemde punten.

4. Uitvoerbaarheid voor de Ksa

De wet en het ontwerpbesluit belasten de Ksa met het toezicht op de naleving van een groot aantal gedetailleerde voorschriften (zie ook punt 2). Op grond van een ex ante uitvoeringstoets acht de Ksa het ontwerpbesluit zelf uitvoerbaar, ervan uitgaande dat de financiering van de benodigde capaciteit geborgd wordt. De Ksa denkt tussen de 40 en 60 fte structureel nodig te hebben voor de uitvoering van taken die voortvloeien uit de Wet koa. (zie noot 26) De kansspelheffing en de vergoedingen (leges) voor het behandelen van aanvragen omtrent vergunningen zijn toereikend om de kosten van de taakuitvoering door de Ksa te dekken, aldus de toelichting. (zie noot 27)

Een complicerende factor bij het uitoefenen van toezicht op en controle van de integriteit en betrouwbaarheid van aanbieders is dat deze bedrijven veelal in het buitenland gevestigd zullen zijn. Deels wordt dit ondervangen doordat de Ksa op afstand elektronisch toegang heeft tot de controledatabank en de primaire spelsystemen en door de rapportageverplichtingen waar het ontwerpbesluit in voorziet. Voor 'fysieke' controles (bijvoorbeeld de doorzoeking van een woning (zie noot 28)) zal echter gelden dat het lastig of onmogelijk is om deze in het buitenland uit te oefenen. In veel gevallen zal de Ksa afhankelijk zijn van de (vrijwillige) samenwerking met buitenlandse autoriteiten. (zie noot 29) Daarmee ontstaat het risico dat een 'papieren' of 'virtuele' werkelijkheid wordt gecreëerd, waarvan de juistheid en volledigheid niet objectief kan worden vastgesteld.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de uitvoerbaarheid van het door de Ksa uit te oefenen toezicht, in het bijzonder waar het gaat om het (anders dan via elektronische weg) houden van toezicht op aanbieders die in het buitenland gevestigd zijn.

5. Europees kader

a. Maatregelen in verband met de vestigingseis voor aanbieders van online kansspelen

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie EU (HvJEU) kunnen maatregelen ter regulering van het aanbod van kansspelen die beperkingen aanbrengen op de bepalingen van het EU Werkingsverdrag (WVEU) gerechtvaardigd zijn door doelstellingen van consumentenbescherming, fraudebestrijding en het voorkomen dat burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord. (zie noot 30) Het HvJEU vereist daarvoor dat deze maatregelen geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is. Een nationale wettelijke regeling is (onder meer) slechts geschikt om de verwezenlijking van het aangevoerde doel te waarborgen "wanneer zij daadwerkelijk ertoe strekt dit op samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken". (zie noot 31)

Kansspelen zijn niet geharmoniseerd, en zijn uitgesloten van de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn en de Richtlijn inzake de elektronische handel. (zie noot 32) Het wederzijdse aanvaardingsbeginsel is (bij uitzondering) door het HvJEU uitdrukkelijk buiten toepassing verklaard in de context van kansspelen. De omstandigheid dat een marktdeelnemer rechtmatig diensten aanbiedt via internet in de lidstaat van vestiging kan niet worden beschouwd als een voldoende waarborg dat consumenten in een andere lidstaat worden beschermd tegen fraude en criminaliteit. (zie noot 33)

In de toelichting wordt uiteengezet dat de eis dat aanbieders van kansspelen op afstand "op enigerlei wijze" in Nederland gevestigd moeten zijn onderdeel uitmaakt van het regeerakkoord, maar dat de rechtspraak van het HvJEU zich tegen zo'n vestigingseis verzet. (zie noot 34) De toelichting verduidelijkt dat in het ontwerpbesluit op verschillende wijzen toch uitvoering wordt gegeven aan die eis uit het regeerakkoord:

1. door de eis dat aanbieders die niet zijn gevestigd binnen de EER een vestiging in Nederland moeten openen;
2. doordat aanbieders een controledatabank in Nederland moeten plaatsen;
3. door de eis van aanwezigheid in Nederland van een vertegenwoordiger van de aanbieder.

b. Controledatabank

Ten aanzien van de tweede eis maakt de toelichting onvoldoende duidelijk waarom plaatsing van de controledatabank in Nederland noodzakelijk is voor het toezicht. Ook wordt er geen aandacht besteed aan de vraag of er wellicht minder ingrijpende maatregelen zijn dan de eis dat de controledatabank in Nederland moet worden geplaatst, die het ook mogelijk maken voor de toezichthouder om effectieve controle uit te oefenen op aanbieders. In dit verband wijst de Afdeling erop dat de Ksa in de consultatie opmerkt dat zij het voor het toezicht niet nodig acht dat de controledatabank in Nederland moet worden geplaatst. In zoverre zou kunnen worden volstaan met de minder beperkende eis van plaatsing van de controledatabank binnen de EU.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de noodzaak van het vereiste van het plaatsen van een controledatabank in Nederland, in het kader van het toezicht door de Ksa. Indien deze noodzaak niet dragend kan worden gemotiveerd, adviseert zij de verplichting om een controledatabank in Nederland te plaatsen uit het ontwerpbesluit te schrappen.

c. Vertegenwoordiger

De derde eis die de toelichting noemt in dit verband is de vertegenwoordiger, die een rol heeft bij de verslavingspreventie. Dit is een nieuwe figuur uit het ontwerpbesluit, die nog niet naar voren komt in de wet. Door de invoering van de vertegenwoordiger komt een deel van de taken die op de aanbieder rusten op het terrein van de verslavingspreventie en -zorg bij de vertegenwoordiger te liggen. De toelichting verschaft echter geen duidelijkheid over de exacte afbakening van de taken en verantwoordelijkheden van de aanbieder en diens

vertegenwoordiger op het terrein van de verslavingspreventie en -zorg. De toelichting vermeldt dat de eis van de in Nederland aanwezige vertegenwoordiger tegemoet komt aan de vestigingseis van de aanbieder van kansspelen op afstand uit het regeerakkoord, en geeft aan dat met de figuur van de vertegenwoordiger in de verslavingspreventie en -zorg nog niet eerder ervaring is opgedaan in binnen- of buitenland.

Dit roept de vraag op naar de effectiviteit van de vertegenwoordiger bij het voorkomen en bestrijden van kansspelverslaving. Hierover biedt de toelichting geen uitsluitel. De vereisten uit de rechtspraak van het HvJEU dat een maatregel geschikt is voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel, en daadwerkelijk ertoe strekt dit op samenhangende en stelselmatige wijze te bereiken, houdt concreet in dat de maatregel effectief moet zijn. De effectiviteit van de vertegenwoordiger bij de preventie en bestrijding van kansspelverslaving en de evenredigheid van die maatregel (de vraag of er geen lichtere maatregel denkbaar is die in dezelfde of vergelijkbare mate bij kan dragen aan de preventie en bestrijding van kansspelverslaving) bepaalt daarom of deze maatregel verenigbaar is met het Unierecht.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan. Daarbij dient in het bijzonder aandacht te worden besteed aan de verenigbaarheid van het vereiste van het in Nederland aanwezig hebben van een vertegenwoordiger met het Unierecht. Indien de effectiviteit en evenredigheid van het vereiste niet dragend kunnen worden gemotiveerd, adviseert zij af te zien van de in het ontwerpbesluit opgenomen verplichting om een vertegenwoordiger aanwezig te hebben in Nederland.

6. Registratieverplichtingen voor landgebonden aanbieders

a. Algemeen

Het ontwerpbesluit voorziet in de verplichting voor landgebonden aanbieders van kansspelen om de gegevens van bezoekers te registreren. Het doel van deze registratieverplichting is onder meer om de frequentie waarmee spelers speelautomatenhallen en speelcasino's bezoeken vast te leggen. (zie noot 35) De bezoekfrequentie van een speler vormt één van de indicaties die de exploitant van speelautomatenhallen of speelcasino's in staat moeten stellen om tijdig problematisch speelgedrag te signaleren.

Exploitanten van landgebonden speelgelegenheden zijn tevens verplicht om de gegevens van een speler te controleren op een registratie in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (hierna: CRUKS) (zie noot 36), dat ervoor moet zorgen dat personen die in dat register zijn opgenomen niet meer deel kunnen nemen aan onder Nederlandse licentie aangeboden kansspelen. Het CRUKS wordt door de Ksa beheerd, en die ziet erop toe dat vergunde aanbieders op het CRUKS aangesloten zijn.

In de voordracht wordt de Afdeling gevraagd "in het bijzonder te adviseren over nut en noodzaak, proportionaliteit en risico's op het gebied van dataveiligheid van de nieuwe registratieverplichtingen van landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's, met name van de voorgenomen verplichting voor speelautomatenhallen om een bezoekersregistratie bij te houden."

Ook de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft geadviseerd over het ontwerpbesluit, nog voordat daarin echter de bepalingen ten aanzien van landgebonden aanbieders (spelersregistratie) werden opgenomen. De AP achtte de registratie van online spelers toelaatbaar onder de AVG. Opgemerkt werd dat het online speelgedrag van deelnemers volledig door kansspelaanbieders wordt vastgelegd, en dat dit mogelijk (afhankelijk van concrete feiten en omstandigheden) bezwaren op kan roepen onder de AVG. Nadat de

bepalingen over de bezoekersregistratie werden toegevoegd heeft de AP daarvan kennis genomen, maar zij zag daarin geen aanleiding om een nieuw advies uit te brengen. De Afdeling merkt op dat de registratieplicht voor marktpartijen niet tot aanzienlijke extra lasten zal leiden ten opzichte van de verplichte controle op registratie in het CRUKS. De registratie zal doorgaans op hetzelfde moment plaatsvinden als de controle van de speler in het CRUKS, en kan, afhankelijk van hoe de exploitant daar praktisch uitvoering aan geeft, door eenzelfde handeling worden uitgevoerd.

De registratiegegevens van spelers worden niet door exploitanten met elkaar gedeeld, zodat deze in het geval dat een speler in meerdere speelautomatenhallen speelt maar een beperkt beeld geven van de totale bezoekfrequentie van spelers aan speelautomatenhallen en speelcasino's. Weliswaar doet dit af aan de effectiviteit van de maatregel van registratie als instrument voor het signaleren van problematisch speelgedrag, maar dit is niet anders bij deelname aan online kansspelen. (zie noot 37)

Het gaat bij de registratie van spelers om de balans tussen het belang van de bescherming van de privacy van alle spelers van kansspelen, en dat van de preventie en bestrijding van gokverslaving. Indien de registraties van alle bezoekers aan speelautomatenhallen en speelcasino's voor alle exploitanten zichtbaar zouden zijn, zou dit wellicht effectiever zijn vanuit het oogpunt van de preventie van kansspelverslaving, maar het zou ook veel grotere gevolgen hebben voor de privacy van alle spelers. In het CRUKS worden immers alleen de gegevens opgenomen van spelers gedeeld die door problematisch speelgedrag van verdere deelname aan kansspelen zijn uitgesloten.

Daarnaast kunnen (en moeten) exploitanten van gokautomatenhallen of speelcasino's, anders dan aanbieders van online kansspelen, ook letten op verbale en fysieke signalen die wijzen op problematisch speelgedrag. Hierdoor is de bezoekfrequentie niet het enige relevante signaal. Door de invoering van de registratieplicht voor landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's in combinatie met de verplichte controle van een mogelijke registratie van een speler in het CRUKS (zie noot 38) krijgen exploitanten al met al, naar verwacht mag worden, meer zicht en grip op risicospelers en problematische spelers.

b. Algemene beginselen en verwerkingsgrondslag

Deze registratieverplichting, en de daarmee samenhangende analyse van het speelgedrag, dient te voldoen aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). (zie noot 39) De Afdeling toetst hier in het bijzonder aan de algemene beginselen van gegevensbescherming en aan de grondslag voor de verwerking. De Afdeling merkt daarbij het volgende op.

De AVG vereist dat het doel van de gegevensverwerking welbepaald en uitdrukkelijk omschreven moet zijn. (zie noot 40) Het doel van de registratieverplichting ligt in het voorkomen van kansspelverslaving: de Wok definieert het doel van de registratieverplichting als het voorkomen van onmatige deelname aan kansspelen of van kansspelverslaving. (zie noot 41) De voorliggende wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen werkt deze registratieverplichting verder uit om "onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving bij een speler zo vroegtijdig mogelijk te onderkennen", aldus de toelichting. (zie noot 42) Dit doel acht de Afdeling voldoende welbepaald en uitdrukkelijk omschreven. Wel wijst de Afdeling erop dat dit doel in het kader van de registratieverplichting niet verder wordt toegelicht.

Ook merkt de Afdeling op dat de persoonsgegevens die worden geregistreerd en bewaard, beperkt dienen te blijven tot wat noodzakelijk is voor die doeleinden en niet langer mogen

worden opgeslagen dan strikt noodzakelijk. De bewaartermijn voor zowel door landgebonden als online aanbieders van kansspelen geregistreerde gegevens wordt vastgelegd door de Regeling kansspelen op afstand, en bedraagt 3 jaar. (zie noot 43)

Verder vereist de AVG voor de verwerking van persoonsgegevens een gerechtvaardigde grondslag die bij de wet is voorzien. (zie noot 44) Hierbij dient ook in te worden gegaan op de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de maatregel. (zie noot 45) Bij kansspelen kan het bovendien gaan om gegevens die onder de AVG worden aangemerkt als "bijzondere" persoonsgegevens, nu gegevens over (mogelijke) kansspelverslaving gegevens over de gezondheid zijn. Voor zulke gegevens moet verwerking tevens noodzakelijk zijn op grond van zwaarwegende redenen van algemeen belang, in dit geval de preventie en bestrijding van kansspelverslaving. (zie noot 46) Gelet op de grondslag voor de registratieverplichting in de (gewijzigde) Wok die door de wetgever is vastgesteld, is deze maatregel noodzakelijk en proportioneel te achten. (zie noot 47)

Als bijzondere gegevens worden verwerkt, dient de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens te worden geëerbiedigd. Ook moeten passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene. (zie noot 48) De toelichting noemt met het oog daarop een aantal maatregelen, die in het bijzonder zien op wanneer meer gegevens mogen worden verwerkt, interventies mogen worden uitgevoerd, en welke gegevens structureel geregistreerd dienen te worden. (zie noot 49)

c. Dataveiligheid

De AVG vereist dat redelijke maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de gegevens juist zijn en door passende beveiligingsmaatregelen worden beschermd tegen ongeoorloofde toegang of ongeoorloofd gebruik. De Afdeling merkt op dat in het algemeen ten aanzien van de bescherming van de geregistreerde gegevens verwacht mag worden dat er, indien adequate technische maatregelen worden getroffen om die gegevens te beschermen, minder risico's bestaan ten aanzien van de dataveiligheid van die gegevens dan het geval is bij online kansspelen. De geregistreerde gegevens hoeven bijvoorbeeld niet via internet te worden verstuurd zoals wel het geval is bij online kansspelen. Daarnaast zijn gedetailleerde bepalingen en kwaliteitseisen ten aanzien van de beveiliging van geregistreerde persoonsgegevens vastgesteld. (zie noot 50)

d. Conclusie

In antwoord op het verzoek om in het bijzonder te adviseren over de nieuwe registratieverplichtingen van landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's, met name van de voorgenomen verplichting voor speelautomatenhallen om een bezoekersregistratie bij te houden, merkt de Afdeling het volgende op. Gelet op de grondslag voor de registratieverplichting in de (gewijzigde) Wok die door de wetgever is vastgesteld, is de maatregel noodzakelijk en proportioneel te achten. Het ontwerpbesluit biedt ook voldoende waarborgen ter beveiliging van de geregistreerde persoonsgegevens.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de algemene beginselen van gegevensbescherming, in het bijzonder het doel van de registratieverplichtingen van landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's.

7. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W16.20.0229/II

- In de toelichting bij artikel 4.30 verduidelijken dat voor aanbieders van kansspelen op afstand bij ministeriële regeling zal worden voorzien in een vrijstelling van het verbod van artikel 3.5, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht.

Nader rapport (reactie op het advies) van 21 januari 2021

2. Effectiviteit: kanalisatie en preventie

Kansspelen zijn risicovolle diensten. Door risico's op kansspelverslaving, fraude en criminaliteit kunnen zij schadelijke gevolgen hebben voor de Nederlandse samenleving als geheel en voor de Nederlandse speler in het bijzonder. In verband hiermee is bij de totstandkoming van de Wet kansspelen op afstand (Wet koa) en het onderhavige besluit gekozen voor een vergunningstelsel dat strenge eisen stelt aan de vergunninghouder, zijn organisatie en het vergunde kansspelaanbod. Hiermee wordt een hoog beschermingsniveau, ook op het gebied van verslavingspreventie, geboden. Onderkend is dat het realiseren van een hoog beschermingsniveau noodzakelijkerwijs de nodige administratieve lasten voor de betrokken vergunninghouders met zich mee brengt die ook gevolgen kunnen hebben voor de kanalisatie op de kortere termijn. Ondanks het hoge beschermingsniveau is de lastendruk voor vergunninghouders relatief beperkt. Zo blijkt uit de lastenmeting van Sira Consulting onder meer dat de bedrijfseigen lasten een factor 10 hoger zijn dan de regeldruk die van overheidswege wordt opgelegd.

Bij de totstandkoming van het onderhavige besluit is onderkend dat grotere ondernemingen schaalvoordelen kunnen ondervinden. De ervaringen in andere lidstaten die kansspelen op afstand al hebben gereguleerd leren dat schaalvoordelen er toe leiden dat met name de grotere ondernemingen de markt voor onlinekansspelen betreden. In die landen is de kanalisatie voornamelijk gerealiseerd door grotere, internationaal opererende ondernemingen en is de bijdrage van kleinere aanbieders aan de kanalisatie vrij gering. Zo hebben in de ons omringende landen tien grote aanbieders ruim 90% van de legale onlinekansspelmarkt in handen. Op grond deze ervaringen wordt aangenomen dat vergunningverlening aan kleinere aanbieders niet van doorslaggevend belang is voor het behalen van de kanalisatiedoelstelling van 80%. Dit betekent overigens niet dat er voor kleinere ondernemingen in het geheel geen mogelijkheden op de Nederlandse onlinekansspelmarkt zijn. Zij kunnen immers met een zogeheten white label (zie noot 51) gebruik maken van de diensten en infrastructuur van een grotere onderneming en zo zelfstandig een nichemarkt bedienen. Op deze manier kunnen ook kleinere aanbieders zonder grote initiële investeringen onder hun eigen merknaam online actief worden. Dit neemt niet weg dat voor het leveren van dergelijke business to business diensten een vergoeding wordt gevraagd en dat een white label in beginsel minder lucratief is. In dit opzicht zullen kleinere ondernemingen wel zekere schaalnadelen ondervinden.

De regering verwacht niet dat kleinere Nederlandse ondernemingen met een landgebonden kansspelvergunning - bijvoorbeeld voor het exploiteren van een of enkele speelautomatenhallen - na opening van de Nederlandse onlinekansspelmarkt die markt alsnog illegaal zullen betreden. De pakkans is immers hoog en de vaststelling van illegaal onlineaanbod kan leiden tot intrekking van de landgebonden kansspelvergunning. De ervaring

leert dat de kleinere, al dan niet buitenlandse ondernemingen die in het verleden zonder enige vergunning onlinekansspelen in Nederland aanboden, doorgaans niet in een kansspelvergunning zijn geïnteresseerd en geen Nederlandse onlinekansspelvergunning zullen willen aanvragen. Door de regulering van online kansspelen kan de kansspelautoriteit haar handhavingscapaciteit gericht inzetten op de bestrijding van dit resterende illegale onlineaanbod.

Mede in het licht van het voorgaande is de regering van mening dat bij de totstandkoming van het onderhavige besluit een goede balans is getroffen tussen enerzijds het hoge beschermingsniveau dat wordt nagestreefd, ook op het gebied van verslavingspreventie, en de kosten die dit met zich meebrengt, en anderzijds de beoogde kanalisatiegraad van 80% op de middellange termijn. Bij de evaluatie van de Wet koa zal worden betrokken welke kanalisatie binnen drie jaar na inwerkingtreding is gerealiseerd. Het advies van de Afdeling heeft geen aanleiding gevormd tot aanpassing van het besluit. Wel is in de toelichting nader ingegaan op de verwachte rol van kleinere aanbieders.

3. Handhavend optreden tegen illegale aanbieders

Met de inwerkingtreding van de Wet koa is het bestuursrechtelijke instrumentarium uitgebreid waarmee de kansspelautoriteit illegaal onlinekansspelaanbod in Nederland kan bestrijden. In dit verband wordt onder meer gewezen op de bevoegdheid van de toezichthouders om onder verstrekking van onjuiste of onvolledige identiteitsgegevens deel te nemen aan illegale onlinekansspelen om zo de identiteit van de illegale aanbieder te achterhalen. Ook wordt gewezen op de bevoegdheid om partijen die kansspelen op afstand bevorderen of faciliteren, zoals betaaldienstverleners, (internet)adverteerders en appstores, een bindende aanwijzing te geven om hun dienstverlening aan illegale onlinekansspelaanbieders te staken. Een dergelijke aanwijzing aan betaaldienstverleners verstoort het bedrijfsmodel van de illegale aanbieder, aangezien de voor illegale onlinekansspelen noodzakelijke betalingen tussen de aanbieder en de speler voor inzet en winstuitkering daarmee ernstig worden gehinderd.

Omdat illegale aanbieders veelal in het buitenland zijn gevestigd, is ook de internationale samenwerking van de kansspelautoriteit met toezichthouders uit andere landen van groot belang. De kansspelautoriteit heeft die samenwerking de afgelopen jaren nadrukkelijk opgezocht. Zo vervult zij een prominente en actieve rol in het Gaming Regulators European Forum, een samenwerkingsverband van Europese kansspeltoezichthouders. In dit verband wordt ook gewezen op de Samenwerkingsovereenkomst tussen de kansspeltoezichthouders van de EER lidstaten met betrekking tot onlinekansspeldiensten, (zie noot 52) waarvan gereuleerde en geïntensiveerde informatie-uitwisseling en verbetering van toezicht over de grens deel uitmaken.

Voorts zijn van belang de bilaterale afspraken in het kader van internationale administratieve samenwerking die de kansspelautoriteit op grond van artikel 34m Wok met buitenlandse toezichthouders kan maken. Inmiddels heeft de kansspelautoriteit dergelijke samenwerkingsafspraken gemaakt met onder meer Alderney, de Bailiwick of Guernsey, België en het Verenigd Koninkrijk. Met Malta, Zweden en Frankrijk is al een verdergaand (concept) "memorandum of understanding" (MoU) afgesloten. Naar verwachting zullen België en het Verenigd Koninkrijk op korte termijn volgen. In dergelijke MoU's wordt met de buitenlandse toezichthouder overeengekomen om informatie met betrekking tot (potentiële) kansspelaanbieders te delen en samen te werken op het gebied van toezicht en handhaving. Indien een aanbieder die bijvoorbeeld wel een Zweedse maar geen Nederlandse vergunning heeft, zijn aanbod op Nederland richt, kan dit op basis van een MoU worden gedeeld met de

Zweedse toezichthouder. Voor de Zweedse toezichthouder zou dit, na een eigen afweging daarin te hebben gemaakt, aanleiding kunnen zijn om de vergunning van die aanbieder in te trekken.

De Afdeling wijst er op dat de bevoegdheid in de Wok om websites van illegale onlinekansspelaanbieders te (laten) blokkeren als gevolg van het amendement-Swinkels/Verhoeven is vervallen. (zie noot 53) Dit betekent dat er in Nederland twee wegen zijn om de inhoud van een website ontoegankelijk te maken: de civielrechtelijke notice-and-takedown-procedure en de strafrechtelijke procedure op grond van artikel 54a van het Wetboek van Strafrecht (Sr) jo. artikel 125p van het Wetboek van Strafvordering (Sv). De civielrechtelijke (zelfregulerings)procedure vereist dat sprake is van "onmiskenbaar onrechtmatige inhoud". Dit is voor de desbetreffende internetserviceprovider eenvoudiger vast te stellen indien sprake is van bijvoorbeeld kinderporno, dan bij een kansspelaanbieder die geen Nederlandse vergunning heeft maar zich wel richt op spelers in Nederland. De strafrechtelijke procedure op vordering van de officier van justitie na voorafgaande rechterlijke machtiging komt eerst in beeld als aan alle randvoorwaarden van artikel 125p Sv is voldaan. (zie noot 54) Hierdoor zijn deze instrumenten slechts beperkt inzetbaar bij de bestrijding van illegaal, op Nederland gericht onlinekansspelaanbod, indien de kansspelwebsite op een buitenlandse server staat. (zie noot 55) De kansspelautoriteit kan met het overige, haar ter beschikking staande instrumentarium de nodige barrières opwerpen om een effectieve bedrijfsvoering door illegale aanbieders buiten Nederland zoveel mogelijk te verstoren. Voor de bestrijding van illegaal onlinekansspelaanbod is het naar verwachting effectiever om betaaldienstverleners met een bindende aanwijzing hun diensten aan illegale kansspelaanbieders te laten staken. Onderbrekingen in het betalingsverkeer zijn ook vanuit het perspectief van de speler weinig aantrekkelijk, aangezien dit het inzetten van geld en ontvangen van spelerswinst bemoeilijkt. Naar verwachting zal het overgrote deel van de spelers in Nederland niet de moeite nemen om deze belemmeringen te omzeilen, aangezien zij een legaal en aantrekkelijk alternatief in de vergunde onlinekansspelen hebben.

Ten slotte wijst de regering er op dat de totale capaciteit van de kansspelautoriteit, afhankelijk van het aantal aanbieders dat naar verwachting een onlinekansspelvergunning zal aanvragen en verkrijgen, structureel fors wordt uitgebreid. (zie noot 56) Ongeveer 60% van deze uitbreiding wordt structureel ingezet voor toezichts- en handhavingstaken. Daarnaast worden de toezichts- en handavingsinspanningen in de eerste periode na opening van de markt verhoogd, waarvoor tijdelijk 4 fte extra wordt ingezet. (zie noot 57) De kansspelautoriteit zal de ontwikkelingen uiteraard nauwgezet volgen en zo nodig de toezichts- en handavingscapaciteit uitbreiden.

De praktijk van de handhaving wordt tussentijds gemonitord en zo nodig bijgesteld. De effectiviteit van het handavingsinstrumentarium van de kansspelautoriteit wordt betrokken bij de evaluatie van de Wet koa. Op basis van de evaluatie zal worden gezien of aanvullende maatregelen nodig zijn, waarbij ook de wenselijkheid van aanvullende bestuursrechtelijke instrumenten voor het blokkeren van illegale internetsites wordt gezien.

In het licht van het voorgaande meent de regering dat effectieve handhaving, ook jegens illegale buitenlandse aanbieders, voldoende is gewaarborgd. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 7 van de toelichting aangevuld. In paragraaf 8.2 is ingegaan op de moties die in het kader van de voorhangprocedure onder meer over de handhaving zijn aangenomen.

4. Uitvoerbaarheid voor de kansspelautoriteit

Het instrumentarium dat de kansspelautoriteit op grond van de Wok en de Awb ter beschikking staat voor het toezicht op naleving van de Nederlandse kansspelregelgeving is ook adequaat jegens buiten Nederland gevestigde vergunninghouders.

In dit verband wordt er op gewezen dat het spelsysteem van de vergunninghouder, met inbegrip van onder meer de systemen voor gegevensadministratie en -verstrekking ten behoeve van het nalevingstoezicht, moet zijn gekeurd door een of meer geaccrediteerde keuringsinstellingen. Deze keuringsinstellingen zijn onafhankelijk van de vergunninghouder, verrichten hun keuringswerkzaamheden zonder enige druk of beïnvloeding door de vergunninghouder of derden en hebben in hun organisatie toereikende waarborgen voor de onafhankelijkheid, objectiviteit en onpartijdigheid van hun keuringen geïmplementeerd. Zij voeren de keuringswerkzaamheden uit met de hoogste mate van beroepsintegriteit. Desgevraagd verstrekken de desbetreffende keuringsinstellingen de kansspelautoriteit alle inlichtingen die deze voor de uitoefening van haar taken nodig heeft.

Daarnaast moet de vergunninghouder in Nederland een controledatabank aanhouden met gegevens die voor het nalevingstoezicht van belang zijn en waartoe de kansspelautoriteit te allen tijde toegang heeft. Deze gegevens worden vanuit de primaire systemen van de vergunninghouder near real-time in die databank opgeslagen en mogen niet kunnen worden overschreven. Ook (de werking van) deze controledatabank moet als onderdeel van het speelsysteem door een onafhankelijk opererende keuringsinstelling zijn gekeurd. Indien nodig kan deze databank in Nederland worden veiliggesteld.

Op de vergunninghouder rusten de nodige rapportageverplichtingen. Ook kan de kansspelautoriteit van buiten Nederland gevestigde vergunninghouders inlichtingen en inzage van zakelijke gegevens en bescheiden vorderen. In het kader van de internationale samenwerking op het gebied van toezicht en handhaving kan zij daarnaast informatie over dergelijke vergunninghouders opvragen bij de desbetreffende buitenlandse toezichthouders.

Het nalevingstoezicht van de kansspelautoriteit is risicogestuurd en wordt uitgevoerd op basis van risicoanalyses, thematisch onderzoek, signalen en steekproeven. Daarvoor worden onder meer gegevens uit de rapportages van de vergunninghouder, uit de controledatabank, uit keuringsrapporten en uit eventuele meldingen over de vergunninghouder in onderlinge samenhang bezien tegen de achtergrond van het gedrag van die vergunninghouder op de kansspelmarkt, rapportages van andere vergunninghouders en overige beschikbare informatie, bijvoorbeeld van buitenlandse kansspeltoezichthouders. Bij twijfel aan de juistheid van de door een vergunninghouder verstrekte gegevens gaat de kansspelautoriteit in ieder geval over tot nader onderzoek naar die vergunninghouder. In dit verband kan zij nadere informatie en onderbouwing verlangen. Desnoods vordert zij dat gegevens of bescheiden in persoon door een door haar te bepalen functionaris van de vergunninghouder worden verstrekt of toegelicht. Zo nodig kan zij een aanvullende keuring op bepaalde onderdelen van het spelsysteem gelasten. Ook heeft zij rechtstreeks toegang tot de primaire systemen van de vergunninghouder.

De kans dat het bewust en stelselmatig verstrekken van onjuiste gegevens wordt onderkend, is zeer hoog. Het is ook niet in het belang van de vergunninghouders - die voorafgaand aan de vergunningverlening al op hun betrouwbaarheid en geschiktheid zijn beoordeeld - om onjuiste gegevens te verstrekken, aangezien zij daarmee het risico zouden lopen op forse financiële sancties, reputatieschade, klanten- en omzetverlies en bij intrekking van de onlinekansspelvergunning ook het verlies van hun investeringen.

In het licht van het voorgaande acht de regering het risico dat een 'papieren' of 'virtuele'

werkelijkheid wordt gecreëerd waarvan de juistheid en volledigheid niet objectief kan worden vastgesteld, minimaal. De praktijk van het toezicht en de handhaving, inclusief de effectiviteit van het instrumentarium dat de kansspelautoriteit tot haar beschikking heeft, zal worden geëvalueerd, tussentijds gemonitord en waar nodig worden bijgesteld.

5. Europees kader

Vertegenwoordiger in Nederland

De vertegenwoordiger in Nederland heeft tot doel de effectiviteit van het verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouder voor de spelers in Nederland zo veel mogelijk te borgen. De effectiviteit van dat preventiebeleid is niet optimaal, indien het niet voortdurend goed is aangesloten op (de praktijk van) het Nederlandse zorgstelsel, de hulpbehoeften van Nederlandse (probleem)spelers en de hulp die voor hen daadwerkelijk in Nederland beschikbaar is. Voor een optimaal effect is intensieve samenwerking en communicatie tussen de vergunninghouder en de verslavingszorg in Nederland cruciaal. Dit is moeizaam wanneer de vergunninghouder zich zowel fysiek als inhoudelijk op grote afstand van het Nederlandse zorgstelsel en de Nederlandse speler bevindt. Daarom is de vertegenwoordiger van de vergunninghouder het aanspreekpunt voor de verslavingszorg, hulpverleningsinstanties en ervaringsdeskundigen in Nederland. Dit vergt een zekere aanwezigheid in Nederland. Met de kennis die aldus wordt opgedaan over het Nederlandse zorgstelsel, de hulpbehoeften van Nederlandse probleemspelers en de hulp die voor hen in Nederland beschikbaar is, moet de vergunninghouder continue zijn verslavingspreventiebeleid en de uitvoering daarvan onderhouden om de effectiviteit daarvan te optimaliseren. Er zijn geen minder beperkende mogelijkheden om het verslavingspreventiebeleid in theorie en praktijk continu goed te laten aansluiten op de praktijk van het Nederlandse zorgstelsel.

De verantwoordelijkheden van de vergunninghouder en de taken van diens vertegenwoordiger(s) op het gebied van verslavingspreventie zijn in het voorliggende besluit en de toelichting daarop nauwkeurig omschreven. Het is, kort gezegd, de taak van de vertegenwoordiger om namens de vergunninghouder die contacten met de relevante partijen in Nederland te onderhouden die nodig zijn voor de continue en effectieve aansluiting van het verslavingspreventiebeleid op het Nederlandse zorgstelsel en de zorgbehoefte van de Nederlandse speler, daarover afspraken te maken en de vergunninghouder hierover met het oog op het continue onderhoud van diens verslavingspreventiebeleid te adviseren. De feitelijke uitvoering van het preventiebeleid jegens individuele spelers behoort niet tot zijn taken. Dat is de taak en de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder. Het is ook aan de vergunninghouder om de informatie van zijn vertegenwoordiger(s) te verwerken in zijn verslavingspreventiebeleid. Dat kan betrekking hebben op bijvoorbeeld de (verdere) ontwikkeling van de verslavingspreventiecurssussen voor zijn medewerkers, de algemene informatie over verslavingspreventie ten behoeve van de Nederlandse spelers, de persoonlijke interventiegesprekken met dergelijke spelers en hun doorverwijzing naar de juiste zorg in Nederland. Voor zover in de praktijk enige onduidelijkheid zou ontstaan over de afbakening van taken en verantwoordelijkheden van de vergunninghouder en diens vertegenwoordiger(s), is van belang dat de vergunninghouder te allen tijde verantwoordelijk is voor het opstellen, onderhouden en uitvoeren van het verslavingspreventiebeleid en dat hij bij problemen daarop zal worden aangesproken. De vergunninghouder is uiteindelijk verantwoordelijk voor zijn verslavingspreventiebeleid en de goede aansluiting daarvan - ook in de praktijk - op het Nederlandse zorgstelsel. Hij is ook verantwoordelijk voor het functioneren van zijn vertegenwoordiger(s) in Nederland. Indien in de praktijk onverhoopt zou blijken van een behoefte aan nadere duidelijkheid omtrent de taken en verantwoordelijkheden van de

vertegenwoordiger(s), zal deze uiteraard worden verschaft.

Met de figuur van de vertegenwoordiger in Nederland is nog geen ervaring opgedaan. Zolang de evaluatie van de Nederlandse regulering van kansspelen op afstand nog niet heeft plaatsgevonden, kan de effectiviteit daarvan dus nog niet met empirische gegevens worden onderbouwd. Dit neemt niet weg dat van de werkzaamheden van de vertegenwoordiger, gelet op diens rol bij de continue (door)ontwikkeling van het verslavingspreventiebeleid en de uitvoering daarvan in Nederland, een sterke positieve bijdrage aan de effectiviteit van de verslavingspreventie in Nederland wordt verwacht. De eisen die met het oog daarop aan de vertegenwoordiger worden gesteld, zijn hierop toegesneden. In artikel 4.1 en de toelichting daarop is uitgebreid ingegaan op de eisen die worden gesteld aan diens vakinhoudelijk deskundigheid, praktische kennis en (taal)vaardigheden, kennis van de interne organisatie van de vergunninghouder, en bevoegdheden. Deze eisen zijn noodzakelijk om het doel te bereiken en gaan niet verder dan daarvoor noodzakelijk is. Zo wordt bijvoorbeeld niet vereist dat de vertegenwoordiger in Nederland moet zijn gevestigd of hier woonachtig is. Wel moet hij in voldoende mate daadwerkelijk in Nederland aanwezig zijn om zijn werkzaamheden goed uit te kunnen voeren. Ook worden geen andere eisen aan de taalvaardigheden gesteld dan dat hij in staat moet zijn om in Nederland te communiceren in een taal die de desbetreffende Nederlandse gesprekspartners voldoende beheersen. Dit is een minder ingrijpende beperking dan de verplichting om uitsluitend het Nederlands te gebruiken. Hieruit volgt dat wordt voldaan aan het evenredigheidsvereiste.

De werking van de vertegenwoordiger in Nederland in de praktijk wordt nauwgezet gemonitord en de effectiviteit voor de verslavingspreventie in Nederland wordt betrokken bij de evaluatie van de regulering van kansspelen op afstand. Zo nodig worden de eisen naar bevind van zaken bijgesteld.

In het licht van het voorgaande en de ruime beoordelingsvrijheid van de lidstaten bij de keuze van het gewenste beschermingsniveau en de middelen om dat te bereiken acht de regering de figuur van de vertegenwoordiger in overeenstemming met het Unierecht. De Europese Commissie en de andere lidstaten hebben in het kader van de notificatie van het ontwerpbesluit ook geen opmerkingen geplaatst. De verplichting om een of meer vertegenwoordigers in Nederland aan te stellen is dan ook gehandhaafd. Wel is de toelichting naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangevuld.

Controledatabank in Nederland

Met de controledatabank wordt de verplichting van vergunninghouders geoperationaliseerd om gegevens die voor de betrokken Nederlandse toezichthouders (met name de kansspelautoriteit en de Belastingdienst) van cruciaal belang zijn, systematisch te administreren en onverwijld aan die toezichthouders in Nederland ter beschikking te stellen. In het belang van de effectiviteit van het nalevingstoezicht en de handhaving moet die controledatabank in Nederland worden geplaatst. Dit maakt het mogelijk dat de databank en de daarin opgenomen gegevens kunnen worden veiliggesteld, verzegeld en in beslag worden genomen. Plaatsing in Nederland maakt het ook mogelijk de ruimte te betreden waar die databank is geplaatst, die databank aan onderzoek te onderwerpen, medewerking van aldaar aanwezige personen te vorderen en de databank of de ruimte waarin die zich bevindt te verzegelen. De betrokken Nederlandse toezichthouders kunnen deze bevoegdheden op grond van de Nederlandse Wv, Awb en Algemene Wet inzake Rijksbelastingen niet uitoefenen indien de controledatabank buiten Nederland is geplaatst.

Deze fysieke bevoegdheden staan los van andere aspecten met betrekking tot de controledatabank, zoals de daadwerkelijke toegang op afstand tot de daarin opgenomen

gegevens, de snelheid waarmee die worden opgeslagen en de (tot de kansspelautoriteit beperkte) toegang tot informatie in de overige elektronische middelen van de vergunninghouder.

De Nederlandse toezichthouders bepalen uiteraard zelf welke instrumenten zij wanneer inzetten. Van belang is evenwel dat de uitoefening van meergenoemde bevoegdheden tot het aanwezige toezichts- en handhavinginstrumentarium behoort en zo nodig kan worden ingezet.

Gezien dat Nederland een goed vestigingsklimaat heeft voor hostingbedrijven en datacenters brengt de plaatsing van de controledatabank in Nederland naar verwachting geen aanvullende kosten met zich mee ten opzichte van plaatsing in een andere lidstaat. Uit het lastenonderzoek van Sira Consulting blijkt dat plaatsing in Nederland of elders in de EU naar verwachting tot weinig verschil in kosten leidt. Wel hebben de door de onderzoekers geïnterviewde marktpartijen wisselende beelden geschetst. Bepaalde partijen verwachtten weinig effect, terwijl andere partijen van meer flexibiliteit enige besparing verwachtten. Dit heeft voor Sira Consulting aanleiding gevormd om de lasten voor plaatsing in Nederland niet te kwantificeren. (zie noot 58)

Plaatsing van de controledatabank is bovendien een aanzienlijk lichter middel dan bijvoorbeeld plaatsing in Nederland van de primaire servers van waaruit de vergunde kansspelen worden georganiseerd, of een nevenvestiging in Nederland. Van andere en minder beperkende middelen om de controledatabank en de daarin opgenomen en aan de Nederlandse toezichthouders te verstrekken toezichtgegevens effectief veilig te stellen, is niet gebleken.

In het kader van de notificatie van het wetsvoorstel kansspelen op afstand en het ontwerpbesluit kansspelen op afstand hebben de Europese Commissie en de andere lidstaten geen opmerkingen geplaatst bij de controledatabank in Nederland. De plaatsing van de controledatabank in Nederland wordt als onderdeel van het toezichts- en handhavinginstrumentarium betrokken bij de evaluatie van de regulering van kansspelen op afstand. Het vereiste dat de controledatabank in Nederland moet worden geplaatst, is dan ook gehandhaafd. De toelichting is naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangevuld.

6. Registratieverplichtingen voor landgebonden aanbieders

De regering onderschrijft de conclusie van de Afdeling dat de verplichting tot het bijhouden van een bezoekersregistratie in landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's niet leidt tot aanzienlijke extra lasten en dat die verplichting noodzakelijk en proportioneel is. Ook wordt onderschreven dat voldoende waarborgen zijn getroffen ter beveiliging van de geregistreerde persoonsgegevens. Bij de totstandkoming van de registratieverplichtingen zijn de grondslagen en beginselen van de AVG terdege in acht genomen. Het advies van de Afdeling heeft er mitsdien niet toe geleid dat de verplichting voor landgebonden speelautomatenhallen om in het kader van verslavingspreventie een bezoekersregistratie bij te houden, alsnog wordt geschrapt of aangepast. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toelichting nader aangevuld.

De redactionele opmerking van de Afdeling is verwerkt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele kleine wijzigingen aan te brengen.

Het oorspronkelijke artikel 7.1 bevatte een afstemmingsbepaling en is geschrapt. Die bepaling strekte tot aanpassing van artikel 3 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (BWRVK) aan het bij koninklijke boodschap van 17

december 2019 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met de implementatie van Richtlijn 2018/1808 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) in het licht van een veranderende marktsituatie (Kamerstukken 35 361). Dit wetsvoorstel is inmiddels tot wet verheven en in werking getreden (Wet van 30 september 2020, Stb. 2020, 391). Het oorspronkelijke artikel 7.1 is geschrapt. De daarin opgenomen aanpassingen zijn verwerkt in artikel 3 BWRVK en de toelichting is aangepast.

Abusievelijk was eerder nog geen uitvoering gegeven aan de imperatieve delegatiebepaling in artikel 31h, vijfde lid, onder c, met de opdracht om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen aan de gevallen waarin de raad van bestuur van de kansspelautoriteit tijdelijk ontheffing kan verlenen van het vereiste dat het spelsysteem van de vergunninghouder die kansspelen op afstand aanbiedt moet zijn gekeurd door een of meer, door de minister aangewezen instellingen die door een nationale accreditatie-instantie als bedoeld in Verordening 765/2008 zijn geaccrediteerd. In het nieuwe artikel 7.1 wordt hieraan uitvoering gegeven, door te bepalen dat de minister regels kan stellen met betrekking tot het verlenen van tijdelijke ontheffing door de raad van bestuur.

Tenslotte zijn enkele kleine verbeteringen in het ontwerpbesluit en de toelichting aangebracht en is de toelichting waar nodig geactualiseerd.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister voor Rechtsbescherming

Voetnoten

- (1) Wet van 20 februari 2019, Stb. 2019, 127.
- (2) Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.
- (3) De parlementaire behandeling (dossiënummer 33996) omvat in totaal 134 kamerstukken. In 2014 heeft de Afdeling geadviseerd over het wetsvoorstel koa (W03.14.0047/II).
- (4) Kamerstukken II 2019/20, 33996, nrs. 78-87.
- (5) Kamerstukken II 2019/20, 33996, nr. 88.
- (6) Zie artikel 1, eerste lid, onder a en c juncto de artikelen 36 en 36a van de Wok.
- (7) Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1.
- (8) Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 8.2.
- (9) Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 8.2.
- (10) Zie onder andere de consultatieadviezen van VAN Kansspelen, Holland Power Gaming, Holland Casino, Kindred Group, ESSA, Betclie Group.
- (11) Voorbeelden daarvan zijn volgens de ATR de eis voor vergunninghouders uit het buitenland om in Nederland een controledatabank in te richten, de eis dat de vergunninghouder beschikt over het e-mailadres en telefoonnummer van een speler en de eisen waarvan wordt gesteld dat deze al bedrijfseigen zijn (zoals maatregelen om fraude en misbruik te voorkomen).
- (12) Advies ATR d.d. 15 november 2018.
- (13) Kamerstukken II 2019/20, 33996, nr. 77, p. 7.
- (14) Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 8.2.

- (15) Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.
- (16) Het bedrag waarvoor financiële zekerheid wordt gesteld is ten hoogste gelijk aan het bedrag van de geldboete van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.
- (17) In het kader van de consultatie hebben diverse respondenten opmerkingen gemaakt over de onredelijk hoge financiële lasten die dit zou kunnen meebrengen, met name voor kleinere aanbieders. In reactie hierop wijst de regering erop dat de zekerheidsstelling in artikel 5.4 wordt gemaximeerd en dat de hoogte in concrete gevallen door de Ksa aan de hand van haar beleidsregels wordt vastgesteld, waarbij ook de (verwachte) omzet van de vergunninghouder in Nederland een relevante factor kan zijn; zie de Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 8.6.(18) Kamerstukken II 2013/14, 33996, nr. 4.
- (19) Voorbeelden zijn het ontbreken van de verplichting tot het instellen van persoonlijke spelerslimieten en van de mogelijkheid tot onvrijwillige uitsluiting van spelers. Verder is nog relevant dat Denemarken een lager kansspelbelastingtarief kent dan Nederland (20% tegenover 30,1%) en dat de Deense toezichthouder over de bevoegdheid beschikt om websites van illegale kansspelaanbieders te blokkeren (gegevens uit 2014, zie D.E. de Bruin & M.J. Labree, Kansspelen op afstand, WODC 2014, p. 75 e.v.).
- (20) Zie de nieuwe artikelen 34c en volgende van de Wok.
- (21) Kamerstukken II 2019/20, 33996, nr. 77, p. 21.
- (22) Kamerstukken II 2015/16, 33996, nr. 29.
- (23) Kamerstukken I 2018/19, 33996, M.
- (24) Zie artikel 54a Sr jo. artikel 125p Sv. Artikel 125p Sv kan slechts toegepast worden voor strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, op vordering van een officier van justitie na voorafgaande rechterlijke machtiging. Voorlopige hechtenis is onder meer mogelijk voor opzettelijk begane overtredingen van artikel 1, eerste lid, onder a, Wok (het organiseren van kansspelen zonder vergunning).
- (25) Kamerstukken I 2019/20, 33996, R. Volgens de regering is het naar verwachting effectiever dat met de Wet koa de Ksa onder meer aanbieders van betaaldiensten bindende aanwijzingen kan geven om deze diensten niet aan illegale kansspelaanbieders te leveren (zie het nieuwe artikel 34n, derde lid, Wok).
- (26) Uitvoeringstoets Ksa van Besluit koa en Regeling koa d.d. 16 oktober 2019, p. 9-14.
- (27) Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 7. Zie ook Kamerstukken II 2019/20, 33996, nr. 77, p. 21-26: de capaciteit bij de Ksa wordt voldoende versterkt en het hiervoor benodigde budget is beschikbaar.
- (28) Zie het voorgestelde artikel 34e Wok. Ook bij volledig digitale dienstverlening door aanbieders van illegale kansspelen op afstand is de mogelijkheid van toegang tot de privéwoning en de daar aanwezige administratie en apparatuur noodzakelijk, aldus de regering (Kamerstukken II 2013/14, 33996, nr. 4).
- (29) Op basis van het nieuwe artikel 34m van de Wok kan de Ksa samenwerkingsovereenkomsten sluiten met buitenlandse toezichthouders, onder meer met betrekking tot gegevensuitwisseling. Voor zover het betreft de heffing en inning van kansspelbelasting zijn de belastingautoriteiten gehouden tot onderlinge samenwerking op grond van Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen (PbEU 2011, L 64).
- (30) Zie bijvoorbeeld HvJEU 3 juni 2010, C-258/08, Ladbroke's, ECLI:EU:C:2010:308.
- (31) HvJEU 11 juni 2015, C-98/14, Berlington Hungary, ECLI:EU:C:2015:386. Dit houdt onder meer in dat de nationale wettelijke regeling ook moet voldoen aan vereisten die voortvloeien uit de algemene rechtsbeginselen van het Unierecht zoals het beginsel van rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel, zie punt 92 van het arrest.

- (32) Respectievelijk Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt ('Dienstenrichtlijn'), OJ L 376, 27.12.2006, p. 36-68 en Richtlijn 2000/31/EG betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt ('Richtlijn inzake elektronische handel'), OJ L 178, 17.7.2000, p. 1-16.
- (33) HvJEU 8 september 2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol, ECLI:EU:C:2009:51.
- (34) Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5.
- (35) Artikel 13, tweede en derde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (zoals gewijzigd door artikel 6.2 van het ontwerpbesluit). Daarnaast moeten op grond van het eerste lid van artikel 13 ook interne of externe signalen die wijzen op onmatige deelneming worden vastgelegd.
- (36) Artikel 11, eerste lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (zoals gewijzigd door artikel 6.2 van het ontwerpbesluit). Artikel 11, vierde lid, bepaalt dat een exploitant een speler die is ingeschreven in het CRUKS-register de toegang moet weigeren.
- (37) Anders dan in sommige andere landen (zoals Denemarken) is in Nederland niet gekozen voor een systeem waarin de deelname aan alle online kansspelen centraal wordt geregistreerd en aan bepaalde tijds- en geldlimieten is gebonden die worden overgedragen van aanbieder tot aanbieder.
- (38) Zoals neergelegd in de artikelen 11-14 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (zoals gewijzigd door artikel 6.2 van het ontwerpbesluit).
- (39) Verordening (EU) 2016/679, OJ L 119, 4.5.2016, p. 1.
- (40) Artikel 5, eerste lid, onder a, AVG.
- (41) Artikelen 27ja, eerste lid, 30v, eerste lid, en 31m, eerste lid, Wok.
- (42) Artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 13, 14, 15, en 16 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (zoals gewijzigd door artikel 6.2 van het ontwerpbesluit).
- (43) Artikel 4.13, eerste en tweede lid, van de Regeling koa (het derde lid voorziet voor bepaalde gegevens in een termijn van 7 jaar) en artikel 23 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (zoals gewijzigd door de Regeling koa). In de artikelsgewijze toelichting bij deze bepalingen wordt de keuze voor deze bewaartermijn nader gemotiveerd.
- (44) Artikel 6, derde lid, AVG.
- (45) Artikel 6, eerste lid, onder c, en derde lid, AVG.
- (46) Artikel 9, tweede lid, onder g, AVG.
- (47) Artikel 27ja, eerste lid, 30v, eerste lid, en 31m, eerste lid, Wok (Stb. 2019, 127). De beoogde inwerkingtreding van de wijziging waarmee deze grondslagen worden opgenomen in de wet is 1 maart 2021. De wetwijziging is op 7 juli 2016 door de Eerste Kamer aangenomen. De AP heeft in zijn advies over het wetsvoorstel hierover geen opmerkingen gemaakt.
- (48) Artikel 9, tweede lid, onder g, AVG.
- (49) Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5.
- (50) Zie artikel 20, vijfde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (zoals gewijzigd door artikel 6.2 van het ontwerpbesluit), artikel 26 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (zoals gewijzigd door artikel 5.1 Regeling koa) en Bijlage A behorend bij artikel 26 van die Regeling.
- (51) Kleinere onlinekansspelaanbieders maken hierbij gebruik van een generiek spelplatform (white label), dat is voorzien van een eigen merk (skins). De platformaanbieder kan een groot geheel aan webfuncties waaronder de spelsoftware als ondersteunend pakket aanbieden.

(52) Zie de Cooperation Arrangement between the gambling regulatory authorities of the EEA Member States concerning online gambling services,

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

(53) Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 29.

(54) Zie Kamerstukken II 2015/16, 34 372, nr. 3. Artikel 125p Sv kan worden toegepast bij strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, waaronder opzettelijk begane overtredingen van artikel 1, eerste lid, onder a, Wok (het organiseren van kansspelen zonder vergunning).

(55) Kamerstukken I 2019/20, 33996, R.

(56) In haar uitvoeringstoets heeft de kansspelautoriteit aangegeven voor de uitvoering van haar taken die voortvloeien uit de regulering van kansspelen op afstand bij 80 vergunninghouders ca 40 fte en bij 120 vergunninghouders ca 60 fte extra nodig te hebben.

(57) Zie onder meer Kamerstukken II 2019/20, 33 996, nr. 77.

(58) Sira Consulting, Lastenmeting Kansspelen op afstand, Update naar aanleiding van wijzigingen in het (ontwerp) besluit en de (ontwerp) regeling, september 2019, paragraaf 4.2.5, p. 18.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting