



Het Ministerie van Justitie en Veiligheid  
De Minister voor Rechtsbescherming  
Zijne excellentie de weledelgeleerde heer S. Dekker  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

betreft  
zienswijze besluit Kansspelen op Afstand (KOA)

referentie  
DB002724

datum  
05 november 2018

Excellentie,

Op uw uitnodiging tot consultatie over het besluit kansspelen op afstand, wil ik namens mijn bedrijf Apollon reageren.

Apollon is een consultancy die zich richt op het adviseren van kansspelexploitanten en diens toeleveranciers. Apollon is gestart op 1 januari 2000 en richt zich voornamelijk op de wiskundige kant achter de kansspelen, waaronder het evalueren van het exploitatierisico, de spelontwikkeling en diens marketing, de bescherming van intellectueel eigendom op kansspelen, alsmede het verzorgen van betrouwbare en robuuste soft- en hardware ten behoeve van kansspelproducten.

Graag wil ik uw aandacht vragen nu waar belangrijke ontwikkelingen op de kansspelmarkt plaatvinden, waarover Apollon zich zorgen maakt.

De zorgen hebben betrekking op het overspoelen van de Nederlandse kansspelmarkt met buitenlandse internet aanbieders, wat tot gevolg heeft dat huidige aanbieders, zoals Nederlandse Loterij en Holland Casino hun positie zullen zien verzwakken. Hierdoor zullen ook beneficianten met een inkomstenderving worden geconfronteerd en komen ook de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid in het gedrang.

Apollon pleit ervoor, om de kansspelen op afstand zodanig in te richten, dat:

1. casinospelen op afstand waarbij de spelers tegen de bank spelen en kansspelen waarbij spelers tegen elkaar spelen uitsluitend worden gegund aan de Holland Casino;
2. sportprijsvragen uitsluitend worden gegund aan Nederlandse Loterij onder merk Toto met afdrachten aan NOC\*NSF en totalisator voor de draf- en rennsport uitsluitend wordt gegund aan thans Sportech Racing BV onder het merk RunnerZ in samenwerking met de Stichting Nederlandse draf en rennsport, welke beide type kansspelen in deze zienswijze gezamenlijk

- worden beschouwd als sportweddenschappen, waarbij het loterijregime voor de kansspelbelasting ongewijzigd wordt voortgezet;
3. er een regeling wordt opgesteld, welke voorziet in het onderscheiden van loterijspellen en casinospellen en welke regeling bijdraagt aan de bescherming van de loterijmarkt en haar beneficianten;
  4. waar mogelijk daadwerkelijk en effectiever wordt opgetreden tegen het illegaal aanbod;

en tevens pleit Apollon voor een snelle invoering van de wettelijke aanpassingen, die het exploiteren van het internet casino mogelijk maakt. In deze zienswijze wil ik graag bovenstaande punten nader toelichten en onderbouwen, nadat ik eerst de noodzaak van dit besluit nader onder de aandacht heb gebracht.

#### Ad noodzaak van kansspelen op afstand

Toen ik het bedrijf Apollon startte in 2000 werd ik al vrij snel betrokken bij de activiteiten die moesten leiden tot de opening van 'Holland Casino Digitaal' per 1 juni 2000. Deze en vele andere daaropvolgende investeringen van Holland Casino om uiteindelijk internetspellen aan te kunnen bieden, bleken echter tevergeefs te zijn. Dit heeft ertoe geleid, dat spelers op internet vele jaren geen gebruik konden maken van legaal spelaanbod. Het online aanbod heeft zich zowel kwantitatief als ook kwalitatief sterk ontwikkeld en met het uitstellen van wetgeving voor het exploiteren van een internetcasino's is de materie steeds complexer en urgenter geworden. Er bestaan immers -zoals in uw memorie van antwoord aan de Eerste Kamer is genoemd- reeds een kleine half miljoen Nederlandse spelers die gebruik maken van illegale internetcasino's<sup>1</sup>. De deelname is dusdanig massief, dat regulering de enige manier is, om de consument naar verantwoord spelaanbod te leiden.

Ook wil ik erop wijzen dat er sprake is van een verschuiving van landgebonden kansspelen naar het internet. Zo heb ik bij vele omzetalyses die ik voor De Lotto en Nederlandse Loterij heb uitgevoerd kunnen vaststellen, dat tot ca. 2010/15 eigenlijk nauwelijks gebruik gemaakt werd van het kopen van loten via internet, terwijl men nu kan constateren, dat het aandeel 'online' verkopen toeneemt en een relevante omvang inneemt. Wat dus geldt voor reguliere producten, die ook steeds vaker via internet gekocht worden, geldt dat ook voor kansspelen. Het internet zal vermoedelijk het landgebonden aanbod steeds verder verdringen. Dat proces is al enige tijd gaande en het ontbreken van een legaal internet casino aanbod, om dit proces te kanaliseren, is een groot gemis. Casinospellen spelen zich vermoedelijk steeds vaker af op verborgen plekken

---

<sup>1</sup> dossier 34.471, Memorie van antwoord, 13 juli 2018, Citaat p19: "Hoewel deze vraag zich strikt genomen geen betrekking heeft op het voorliggende wetsvoorstel maar op het wetsvoorstel kansspelen op afstand, kan ik u melden dat in de marktscan online kansspelen 2015 de kansspelautoriteit een beredeneerde schatting heeft gemaakt op basis van eerder door SEO uitgevoerd onderzoek. Er zouden ruim 437.000 Nederlanders van 16 jaar en ouder gebruik maken van online kansspelen. Daarbij is overigens geen onderscheid gemaakt naar aanbieders die gevestigd zijn binnen en buiten Nederland. De nulmeting van het WODC wijkt daar niet beduidend van af en komt uit op 485.000 spelers."

achter PC's of mobile apparaten op oncontroleerbare internet sites. Relevant en teleurstellend is echter, dat slechts een derde (38%) van de consumenten weet dat er thans geen legaal aanbod aan casinospellen in Nederland bestaat<sup>2</sup>. Spelers zijn dus onvoldoende geïnformeerd over het illegale karakter van deze kansspelen.

De wet zoals ik die heb gelezen is behoudens punten die ik hier nader onder de aandacht wil brengen verder goed doordacht en bevat een groot aantal waarborgen. Het wordt door mij daarbij als positief gezien dat -ook indien zoals bepleit een monopolist de markt bedient- voor (online) kansspelen een centraal systeem CRUKS wordt gerealiseerd, nu waar er in Nederland verschillende soorten van aanbieders van kansspelen waaronder naast het online aanbod overigens ook landbased casinos en speelhalen zijn of zullen worden toegestaan en waar de regering stappen vooruit wil zetten op het gebied van het beperken en beheersen van kansspelverslaving.

#### Ad Holland Casino als enige aanbieder (punt 1)

Nu waar Apollon pleit om Holland Casino als enig aanbieder van online kansspelen toe te laten wil zij eerst reageren op de voorgenomen wijziging van de Wet op de Kansspelen (WOK) in het kader van het moderniseren van het casinoregime, wat neer komt op de privatisering en opsplitsing van Holland Casino. Ik ga daarom ook in op uw memorie van deze wettelijke aanpassing<sup>3</sup>, zeker waar uzelf in deze memorie aangeeft dat deze voorgenomen wijziging van de WOK niet los kan worden gezien van de invoering van het ontwerpbesluit ten behoeve van KOA.

In uw memorie brengt u onder de aandacht, dat het aanbieden van kansspelen niet tot een overheidstaak hoort. Ik heb moeite met dit in mijn ogen makkelijke standpunt. Graag wil ik opmerken, dat met een kansspelbelasting van 29% en de recente (tijdelijke) verhoging per 2018 naar 30,1%, de staat zelf de grootste uitbater is van kansspelen, ongeacht of zij wel of niet eigenaar is van Holland Casino en/of Staatsloterij BV. Voorts wil ik onder de aandacht brengen, dat zelfs als de staat geen eigenaar meer wenst te zijn van deze kansspel exploitanten, dat zij toch altijd verantwoordelijk zal blijven voor een verantwoord kansspelbeleid. Het afstand nemen van eigendommen hoeft overigens niet te beteken, dat de exploitatie over moet gaan naar de hoogste private bieder, uitbating voor een goed doel is eveneens een mogelijkheid. Ik ben voorts van mening dat de regering een gedegen kansspelbeleid voorop moet stellen en niet moet koersen op de maximalisatie van opbrengsten voor de staat uit de exploitatie en/of verkoop van licenties.

Maar los daarvan wordt ook de achterliggende noodzaak tot privatisering in uw memorie voor mij niet duidelijk. Zo geeft u aan dat problemen van kansspelverslaving ondanks het grootste risico bij

---

<sup>2</sup> Een Vandaag Opiniepanel rapport, 20 oktober 2018, Jeroen Kester, "Online gokken legaliseren?"

<sup>3</sup> Memorie van antwoord, 13 juli 2018, "Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime"



casinospellen is, daar niet liggen<sup>4</sup>. Probleemspelers treden vooral op bij online- casinospellen en bij speelautomaten hallen. Het lijkt mij dan ook dat daar de primaire aandacht op zou moeten worden gericht en daar verbetering zou moeten worden gezocht, nu waar het preventiebeleid van Holland Casino goed blijkt te werken. Ook de kanalisatie van landgebonden casinospellen is geen probleem, nu waar u zelf aangeeft dat er nauwelijks sprake is van illegale casino vestigingen of illegaal landgebonden casinospel in Nederland<sup>5</sup>. Toch gebruikt u juist het argument van betere kanalisatie en beter spelaanbod als argument voor privatisering. Apollon is van mening dat het spelaanbod van Holland Casino goed en ruim is. Enig aandachtspunt zou wellicht het lagere spelsegment kunnen zijn, nu waar speeltafels bij lage inzetten veelal niet rendabel zijn. Maar juist daar zou een internet casino, waar lagere denominaties tot de mogelijkheid behoren, een belangrijk gat kunnen vullen. Ook zal er meer aandacht moeten komen hoe men om moet gaan tussen de steeds lastigere scheidslijn van kansspelen en commerciële behendigheids spelen (gambling vs gaming). Gelukkig blijkt dat hier de kansspelautoriteit (KSA) het voortouw in de discussie oppakt<sup>6</sup>. Tot slot geeft u terecht aan dat het voor de kanalisatie belangrijk is, dat casinovestigingen gespreid over het land worden gesitueerd<sup>7</sup>. Maar laat juist een publieke instelling dit beter kunnen borgen, dan private instellingen, die liefst onrendabele kleinere vestigingen willen sluiten en tegelijkertijd -al dan niet op termijn- de voorkeur geven aan geografische clusters van verschillende casino merken, om zo beter met en tegen elkaar te kunnen concurreren.

Maar net als bij landgebonden casino's is ook de wenselijkheid en noodzaak van meerdere internetcasino merken niet goed onderbouwd. Meerdere concurrerende merken zullen zowel online als landgebonden leiden tot meer en agressievere reclame-uitingen, hetgeen een behoudend kansspel aanbod niet ten goede komt. Ook voor internetcasino's geldt dat het te verwachten online spelaanbod van Holland Casino als compleet mag worden verondersteld. Gezien haar ruime ervaring zal zij goed weten welke online spellen uiteindelijk voor effectieve kanalisatie relevant zijn. Daarnaast is een goede balans van regels relevant om tot een attractief

---

<sup>4</sup> dossier 34.471, Memorie van antwoord, 13 juli 2018, p.27 citaat: "Het rapport Modernisering kansspelbeleid, de nulmeting 2016, dat onder auspiciën van het WODC is opgesteld, geeft een actuele schatting [...] In het rapport wordt aangegeven dat probleemspelen zich met name voordoet bij kansspelen op afstand en in speelautomatenhallen."

<sup>5</sup> dossier 34.471, Memorie van antwoord, 13 juli 2018, p.31/32 citaat: "Het beeld dat er honderden illegale speelcasino's actief zouden zijn op de landgebonden markt herken ik niet [...]. Als er signalen of vermoedens zijn dat een illegaal casino actief is, wordt daarop actie genomen. Voorbeelden zijn illegale pokertoernooien of Golden Ten casino's."

<sup>6</sup> "Verklaring kansspeltoezichthouders: uiting zorgen over risico's onscherpe lijnen gokken en gamen" 17 september 2018 en bijeenkomst Gaming en gambling: het moet wel een spelletje blijven" op 15 oktober 2018

<sup>7</sup> dossier 34.471, Memorie van antwoord, 13 juli 2018, p.7 citaat: "De regering is bij de vormgeving van het wetsvoorstel uitgegaan van een regionale spreiding (regiogebonden vergunningen) waarbij er vanuit de kanalisatiedoelstelling in iedere regio gelegenheid wordt geschapen voor voldoende aanbod. Ervaringscijfers wijzen uit dat het verzorgingsgebied van een speelcasino wordt gevormd door een geografisch gebied waar klanten binnen een beperkt tijdvak (ongeveer 30 minuten; ongeveer 20 kilometer afstand) met vervoer per auto het casino kunnen bereiken."

aanbod van Holland Casinote komen. Dat zal bij meerdere casinomerken van legaal aanbod overigens niet anders zijn, sterker nog, doordat voor een monopolist minder marketing uitgaven nodig zijn, kan deze gunstiger en effectiever opereren. Ook andere uitgaven kunnen voor de monopolist gunstiger zijn, daar de registratie en controle van maar een enkele exploitant makkelijker is.

Wat betreft de preventie van verslaving zou het verder juist een groot voordeel zijn indien Holland Casino, die haar spelers en hun speelgedrag goed kent, hun met hetzelfde merk ook op internet mag bedienen en aldaar eveneens voor een goede beschermde omgeving mag zorgen. Dit kan een internetcasino zonder landgebonden casinovestigingen in Nederland uiteraard niet aan spelers bieden.

Tot slot is de duidelijkheid voor de consument een belangrijk voordeel van een online monopolist. Men ziet nu al dat veel illegale aanbieders graag doen laten voorkomen, dat ze behoren tot, of onderdeel zijn, van een legale eigenaar. Voor een consument zal bij een groot en groeiend aantal legale aanbieders, het niet altijd helder zijn of ze wel of niet van een legale aanbieder gebruik maken. Apollon is daarom overtuigd dat een legaal aanbod welke lastig te onderscheiden is van illegaal aanbod veel minder effectief kanaliseert, dan de helderheid die Holland Casino kan verschaffen.

#### Ad sportweddenschappen: sportprijsvragen en paardentoto (punt 2)

Zolang ik De Lotto ken hebben rechtszaken tegen andere online aanbieders van sportprijsvragen min of meer continue plaatsgevonden. Keer op keer heeft De Lotto jegens Unibet, Ladsbrokes, BetFair en vele anderen in de rechtszaal gestaan om haar monopolie positie uit te leggen. En keer op keer heeft de rechter bekrachtigd, dat het Nederlandse kansspelbeleid rechtvaardig is ingericht, en dat De Lotto als enige rechtmatig sportprijsvragen in Nederland mag aanbieden. Wel heeft het Europees hof aangegeven, dat de monopolie positie beter in de wet verankert mag worden, om nog meer helderheid te verschaffen<sup>8</sup>.

Toch is de praktijk anders. Spelers worden in het geheel niet weerhouden, om van de mogelijkheden van het illegale aanbod gebruik te maken, terwijl er wel degelijk een goed legaal alternatief bestaat. De wetgever heeft verder nog weinig met de jurisprudentie gedaan.

Een zorg die ik daarbij wil uiten is, dat aanbieders zoals Unibet, Ladsbrokes en BetFair naast sportweddenschappen een compleet aanbod aan kansspelproducten aanbieden, inclusief de eerdere genoemde problematische internetcasino's. Dit brengt het risico met zich mee, dat verslaving gevoelige spelers hiernaartoe overstappen. Vanuit preventie oogpunt is het volgens mij beter om sportweddenschappen en internetcasino's via aparte aanbieders op gescheiden sites te laten verlopen.

---

<sup>8</sup> uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 22 juni 2017 in zaak C-49/16

Sportweddenschappen enerzijds zijn ontstaan uit een initiatief van de KNVB waarbij de uitbating van deze spellen ten goede zou komen aan de sport (NOC\*NSF) en goede doelen op het gebied van welzijn en anderzijds is zij een initiatief welke ten goede komt aan de Stichting Nederlandse draf- en rensport. Het zijn de sportbonden zelf geweest die in de jaren '50/'60 de weddenschappen om deze reden hebben opgezet en uitgevoerd<sup>9</sup>. De opbrengsten van de Toto als onderdeel van de Nederlandse Loterij komen derhalve nog steeds de breedte- en topsport alsmede de goede doelen op het gebied van welzijn ten goede, al heeft er wel een spreiding over alle merken van Nederlandse Loterij plaatsvonden.

Zoals opgemerkt heeft de Stichting de Nationale Sporttotalisator en nu Nederlandse Loterij alleen op papier het alleenrecht op het organiseren van sportprijsvragen. Op internet moet zij nu concurreren met exploitanten die geen afdracht kennen. Dit heeft ertoe geleid dat het merk Toto, steeds hogere uitkering op sportprijsvragen heeft aangeboden. Alleen zo kon zij spelers, overigens effectief, naar legaal aanbod kanaliseren. De kanalisatie is substantieel hetgeen blijkt uit een hogere omzet, maar tegenwoordig wordt wel een uitkering van ongeveer 75% gehanteerd, terwijl dit historisch gezien tot 2010/15 altijd rond 47,5% heeft gelegen. Duidelijk mag zijn dat Stichting de Nationale Sporttotalisator en thans Nederlandse Loterij bij gebrek aan bescherming juist heeft gehandeld en ook haar Toto-merk goed heeft staande gehouden. De vraag blijft echter of in een beschermde markt mogelijk hogere afdrachten zouden zijn geweest, indien een het uitkeringspercentage niet in die mate was toegenomen en zodoende een hoger percentage van de omzet voor afdrachten beschikbaar zou zijn geweest.

Omdat de afdrachten voor de Nederlandse breedte- en topsport alsmede de Nederlandse draf- en rensport belangrijk zijn, is daarom ook voor Nederlandse Loterij en thans Sportech Racing B.V een beschermde marktsituatie waarin deze afdrachten kunnen worden geborgd extra wenselijk. Net als bij casinospellen geldt ook hier, dat een monopoliepositie duidelijkheid schept bij de consument, dat zo excessieve reclame-uitingen kunnen worden voorkomen en dat er thans een goed en compleet aanbod voor spelers bestaat. Zo heeft het merk Toto de afgelopen 5 jaar niet alleen een enorme uitbreiding van de omvang van wedstrijden gerealiseerd in termen van aantal wedstrijden en in termen van sportdisciplines, ook heeft zij de inzetmogelijkheden uitgebreid, denk aan handicap, halftime, under/over ect. Een compleet aanbod met scherpe quoteringen (hoge prijsuitkeringen) is immers van belang om voor de speler attractief op de markt te zijn en daarmee de potentie te hebben om effectief te kunnen kanaliseren.

In dat kader zij opgemerkt dat Nederlandse Loterij anders dan de illegale concurrenten geen live-betting - het doen van weddenschappen tijdens een lopende wedstrijd - mag aanbieden. Deze vorm van weddenschappen is sterk in opkomst, en ondanks dat de Toto erin geslaagd is om de kanalisatie te verbeteren, gaat er een nieuwe impuls naar dit type weddenschappen uit, om uit te

---

<sup>9</sup> Dr. Wim de Heer, 2003: "van Sporttoto tot De Lotto, De ontwikkeling van de Stichting de Nationale Sporttotalisator van 1960 tot 2003"

wijken naar illegaal aanbod. Wil men live-betting daadwerkelijk uitsluiten, dan is het nu relevant om werk te maken van de bestrijding van illegaal aanbod van sportweddenschappen of anders zal men uiteindelijk toch ook hier toestemming moeten geven aan Nederlandse Loterij om live-betting te programmeren. Relevant is uiteindelijk de mate waarin spelers van dit type weddenschappen daadwerkelijk gebruik maken.

Verder wil ik de voorgenomen wet voor het wijzigen van het belastingregime voor de kansspelbelasting van sportweddenschappen<sup>10</sup> onder uw aandacht brengen. Thans is het zo dat bij sportweddenschappen bruto prijzen (inclusief kansspelbelasting) worden aangeboden. Wint een speler een prijs groter dan 449 euro, dan zullen de organisatoren de kansspelbelasting daarop in mindering brengen, terwijl zij wel in de communicatie attractieve weddenschappen (zogenaamde quota) kunnen aanbieden. Dit zogeheten loterijregime voor de kansspelbelasting geldt op dit moment voor alle distributiekanaalen van sportweddenschappen. Indien echter zoals wordt voorgesteld het casinoregime voor de kansspelbelasting ook voor sportweddenschappen zou moeten gelden, dan zal de kansspelbelasting op de spelopbrengst in mindering worden gebracht, welke opbrengst juist is bedoeld voor de beneficianten. Merk daarbij op, dat de sportweddenschappen door de enorme omvang van weddenschappen en wedopties het meest kostenintensieve kansspel is en dat met een huidige uitkering van ongeveer 75% de marge voor beneficianten erg beperkt is. Het toepassen van het casinoregime voor de kansspelbelasting bij sportweddenschappen betekent dan ook simpelweg, dat daarmee direct de afdracht wordt gemarginaliseerd of dat bij toepassen van lagere uitkering de kanalisatie wordt ondermijnt waardoor de afdracht eveneens wordt gemarginaliseerd. Het casinoregime voor de kansspelbelasting wordt derhalve voor sportweddenschappen afgeraden.

Als we alles samenvatten, te weten het gescheiden aanbieden van sportweddenschappen van met name spelcasino's, het loterijregime in de kansspelbelasting plus en dat hoort er ook bij: het afdragen van zeg ongeveer 15% van de omzet aan de Nederlandse breedte- en topsport respectievelijk voor de Nederlandse draf- en rensport, dan vraag ik mij openlijk af of dit alles voor de door u beoogde toetreders überhaupt interessant is. Ik acht de kans groot dat zij die jarenlang een juridische strijd tegen De Lotto en Nederlandse Loterij hebben gevoerd uiteindelijk geen feitelijke belangstelling hebben voor de uitgangspunten van een eerlijke Nederlandse kansspelmarkt. Daarnaast mag aannemelijk zijn dat het openstellen de facto ook nog betekent, dat het onderscheid tussen de sportprijsvragen en de (paarden)totalisator komt te vervallen, nu waar buitenlandse aanbieders dit Nederlandse onderscheid niet kennen.

#### Ad definitie loterijachtige spellen (punt 3)

Positief wordt vastgesteld, dat bij de wettelijke aanpassing voor KOA loterijspellen alleen worden gegund aan Nederlandse Loterij.

---

<sup>10</sup> Dossier 35.031: Wijziging van de Wet op de kansspelbelasting voor landgebonden weddenschappen op de sport (Wet aanpassing kansspelbelasting voor sportweddenschappen)

Toch vraag ik aandacht voor de risico's die ondanks dat bestaan voor loterijspellen. Enerzijds is Apollon van mening, dat de scheidslijn tussen loterijspellen en casinospellen veel minder duidelijk is, dan men op het eerste gezicht zou verwachten. En anderzijds ziet men reeds nu al dat buitenlandse partijen wensen in te breken op de beperkingen die de wet KOA hieraan stelt. De meest recente uitspraak<sup>11</sup> van de Raad van State laat zien dat inbreuk op dit concept niet ondenkbeeldig is.

Een overgang tussen loterijspel en casinospel kan bijvoorbeeld ontstaan indien zeer grote al dan niet progressieve prijzen worden uitgelooft bij casinospellen, waarbij het onderliggende toevalsproces lijkt op die van een loterijspel, ook als bijvoorbeeld de deelname niet aan een specifieke trekking gebonden is. Zo kan men zeer wel een Lottospel ontwerpen op een kansspelautomaat, waarbij op verzoek van een speler een lottotrekking wordt uitgevoerd en de speler daarmee kans maakt op een Jackpot, vergelijkbaar aan de Jackpot welke nu via een Lottospel beschikbaar is. De trekking vindt dan niet plaats onder toezicht van een notaris, maar vindt plaats individueel voor elke speler op een machine met een door een keuringsinstantie goed bevonden toevalsproces. Een dergelijk spel zou de positie van loterijen en daarmee de afdracht aan goede doelen kunnen ondermijnen. Een casinospel heeft immers een substantieel hogere uitkering dan een loterijspel, onder andere omdat deze geen afdracht verplichting kent, en dus zal deze voor een speler uiteindelijk attractiever zijn, indien ze op vergelijkbare wijze worden aangeboden. Het verdient daarom de aanbeveling om hier reeds nu al over na te denken hoe men bij de toelatingseisen uiteindelijk komt tot een afbakening tussen loterijspellen en casinospellen, waarbij duidelijk mag zijn dat de spelfrequentie alleen niet toereikend is als criterium. Nu waar deze criteria nog niet zijn beschreven wordt ook daarom het openstellen van de markt voor internetcasino's voor andere aanbieders afgeraden.

Voor loterijspellen geldt voorts dat zij hun omvang van topprijzen moeten afstemmen op de grootte van de loterijmarkt. Zijn er meerdere aanbieders van loterijspellen op dezelfde markt actief, dan moet het marktaandeel worden gedeeld, en dat zal ertoe leiden dat de topprijs lager is. De nationale loterijspellen zijn dan minder attractief waardoor spelers zich uiteindelijk online op buitenlandse markten gaan oriënteren. Daarom acht Apollon het -nog meer dan bij casinospellen en sportwedenschappen - van belang, dat de loterijmarkt wordt gereguleerd en dat het aantal aanbieders beperkt blijft.

Het handhaven door de toezichthouder op het kanaliseren van loterijspellen is vanwege de afdrachten aan de goede doelen extra relevant. Merk daarbij op, dat in de huidige situatie loterijspelers niet of nauwelijks online uitwijken naar andere aanbieders, en zodoende is handhaving in de huidige situatie zeer goed mogelijk. Wel bestaat er een ruim aanbod aan illegaal landgebonden loterijaanbod, waarvan overigens niet duidelijk is waarom niet wordt ingegrepen.

---

<sup>11</sup> ECLI:NL:RVS:2018:1466



#### Ad optreden tegen illegaal aanbod (punt 4)

Het optreden tegen illegaal aanbod is zoals bepleit belangrijk om de doelstellingen van kanalisatie en die van het kansspelbeleid in zijn algemeenheid te kunnen borgen. Tegelijkertijd is het ook zo, dat als eenmaal een bepaalde omvang van illegaal aanbod is opgetreden, zoals dat nu bij online casinospellen het geval is, dat het extra lastig is om in te grijpen. Het risico bestaat, dat burgers zich betutteld voelen en dat de te treffen maatregelen als disproportioneel zullen ervaren. Dit vraagt om een actievere houding van de toezichthouder en tegelijkertijd een doeltreffende kanalisatie met degelijk legaal aanbod. Apollon constateert daarbij in positieve zin dat de huidige kansspelautoriteit (KSA) aanzienlijk doortastender bij illegaal aanbod optreedt dan eerder het college van toezicht op de kansspelen het heeft gedaan. Het is tevens van belang, dat de KSA over voldoende rechtsmiddelen beschikt om in te grijpen, daar waar zij acht dat het nodig is.

Ook vraagt de markt om meer uitleg aan de speler welk aanbod als legaal kan worden beschouwd en wat de speler van de aanbieders in preventieve zin mag verwachten. Daarnaast moet de overheid ook uitstralen, dat illegaal ook echt illegaal is. Ik ben van mening dat dit niet voldoende overtuigend gebeurt, nu waar men vraagt, om de spelwinsten bij illegaal spel alsnog bij de belastingdienst te melden<sup>12</sup> om zo op reguliere wijze kansspelbelasting af te dragen.

#### Tot slot

Bovenstaande zienswijze is door mij persoonlijk naar beste inzichten op basis van jarenlange ervaring opgesteld om u te adviseren over de voorgenomen wetswijzigingen voor de Kansspelen op Afstand. Deze ervaring is onder meer opgedaan bij mijn opdrachtgevers zoals Holland Casino en Nederlandse Loterij. Hoewel ik deze organisaties op de hoogte heb gesteld van deze zienswijze besluit kansspelen op afstand (KOA), hecht ik eraan te benadrukken dat deze zienswijze onafhankelijk tot stand is gekomen.

Desgewenst ben ik bereid om e.e.a. nader toe te lichten. Vertrouwende een constructieve bijdrage te hebben geleverd,

met hoogachting,

drs.ir. Sieward A. Nijhuis

---

<sup>12</sup> Website Belastingdienst: “Wint u een prijs in een kansspel, dan moet u kansspelbelasting betalen als u: a) prijswinnaar bent van binnenlandse kansspelen die geen casinospellen of internetkansspelen zijn b) prijswinnaar bent bij buitenlandse internetkansspelen of c) prijswinnaar bent bij andere buitenlandse kansspelen.” En voorts “Organisatoren van binnenlandse internetkansspelen: Het is op dit moment in Nederland verboden om internetkansspelen te organiseren. Maar als u dit toch doet, dan moet u wel kansspelbelasting betalen. Prijswinnaars bij binnenlandse internetkansspelen hoeven geen kansspelbelasting te betalen.”