

## MEMORIE VAN TOELICHTING

<b>I.</b>	<b>ALGEMEEN</b>	2
<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	2
<b>2.</b>	<b>Het Nederlandse kansspelbeleid</b>	2
2.1	<i>Doelstellingen kansspelbeleid</i>	2
2.2	<i>Voorkomen van kansspelverslaving</i>	2
2.3	<i>Beschermen van de consument</i>	5
2.4	<i>Tegengaan van fraude en criminaliteit</i>	5
2.5	<i>Beleidsvisie kansspelen</i>	6
<b>3.</b>	<b>De noodzaak van modernisering van het speelcasinoregime</b>	6
3.1	<i>Het speelcasinoregime in Nederland tot op heden</i>	6
3.2	<i>Aanbieden van kansspelen geen overheidstaak</i>	7
3.3	<i>Publiek monopolie in Europa geen regel maar uitzondering</i>	8
<b>4.</b>	<b>Het nieuwe speelcasinoregime</b>	8
4.1	<i>Activiteiten in speelcasino's</i>	8
4.2	<i>Van exclusief recht naar gesloten meervergunningenstelsel</i>	10
4.3	<i>Geografische spreiding</i>	10
4.4	<i>Privatisering en Beschikking casinospelen 1996</i>	11
4.5	<i>Vergunningverlening</i>	12
4.6	<i>Vergunningsvoorwaarden</i>	12
<b>5.</b>	<b>Maatregelen op grond van het wetsvoorstel</b>	13
5.1	<i>Voorkomen kansspelverslaving</i>	13
5.2	<i>Bescherming van de consument</i>	15
5.3	<i>Voorkomen fraude en criminaliteit</i>	16
5.4	<i>Maatregelen ten behoeve van de geschiktheid en de betrouwbaarheid</i>	17
<b>6.</b>	<b>Toezicht en Handhaving</b>	18
<b>7.</b>	<b>Financiële aspecten van het wetsvoorstel</b>	19
7.1	<i>Algemeen</i>	19
7.2	<i>Belasting</i>	20
7.3	<i>Andere lasten voor vergunninghouders</i>	20
<b>8.</b>	<b>Privacy impact assessment</b>	21
8.1	<i>Gegevensverwerking door vergunninghouders</i>	21
8.2	<i>Gegevensverwerking door de kansspelautoriteit</i>	22
<b>9.</b>	<b>Europeesrechtelijk kader</b>	22
<b>10.</b>	<b>Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid</b>	23
<b>11.</b>	<b>Bedrijfseffecten</b>	23
<b>12.</b>	<b>Totstandkoming wetsvoorstel</b>	25
<b>II.</b>	<b>ARTIKELSGEWIJS</b>	26

## **I. ALGEMEEN**

### **1. Inleiding**

Het regeerakkoord kondigt modernisering van het kansspelbeleid aan. Een van de speerpunten van die modernisering is de herinrichting van de casinomarkt. De huidige Wet op de kansspelen (hierna: Wok) staat het slechts aan één rechtspersoon toe om speelcasino's in Nederland te organiseren. Sinds 1976 organiseert het staatsbedrijf Holland Casino (statutaire naam: Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland) als enige vergunninghouder speelcasino's in Nederland. Vanuit de overtuiging dat het aanbieden van kansspelen geen kerntaak van de overheid is, heeft het kabinet aangekondigd Holland Casino onder voorwaarden te privatiseren. Niet alleen zal er een einde worden gemaakt aan het staatsbelang in Holland Casino, maar ook zal het bestaande casinomonopolie worden losgelaten.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe het speelcasinoregime volgens deze uitgangspunten te moderniseren. Doel van het wetsvoorstel is om de vraag naar casinospelen die nu bestaat, of in de toekomst kan ontstaan, te kanaliseren naar legaal, verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod. Het wetsvoorstel voorziet in passende maatregelen met betrekking tot voorkoming van kansspelverslaving, bescherming van de consument en tegengaan van fraude en criminaliteit.

### **2. Het Nederlandse kansspelbeleid**

#### *2.1 Doelstellingen kansspelbeleid*

Al eeuwen lang beleven mensen wereldwijd plezier en (ont)spanning aan de wetenschap dat een kleine inleg mogelijk tot een grote prijs leidt. Kansspelen zijn daarmee een belangrijke vorm van vermaak. Kansspelen brengen echter ook risico's met zich die moeten worden beheerst. Het kansspelbeleid is er sinds jaar en dag op gericht die risico's te beheersen. De centrale doelstellingen van het kansspelbeleid zijn het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit.

#### *2.2 Voorkomen van kansspelverslaving*

##### *Verslavingsrisico's*

Burgers die deelnemen aan kansspelen moeten dat op een verantwoorde en betrouwbare manier kunnen doen. Het voorkomen van kansspelverslaving is hiervan een wezenlijk onderdeel. Kansspelverslaving brengt negatieve persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen met zich mee. Als gevolg van kansspelverslaving kunnen zich ernstige psychische, sociale, lichamelijke en financiële problemen voordoen, zoals agressie, relatieproblemen en schulden waar de betrokkene niet meer uit komt zonder hulp. Veel probleem- en risicospelers blijken delicten als diefstal en fraude te plegen, en probleemspelers doen dit veelal in verband met hun kansspelverslaving. Deze risico's maken een actief preventiebeleid noodzakelijk.

Verschillende factoren kunnen het risico op kansspelverslaving vergroten. Ten eerste spelen persoonsgebonden kenmerken en de persoonlijke situatie een rol om te bepalen hoe bevattelijk een speler is voor kansspelverslaving. Daarnaast kunnen ook de spelsoort en de kansspelomgeving bijdragen aan het risico op kansspelverslaving. Zo wordt het verslavingsrisico hoger als het tijdsbestek tussen het plaatsvinden van het spel en de mogelijkheid om nog een gok te wagen korter is. Dit geldt evenzeer voor de tijd tussen het inzetten van geld en het zien van het resultaat. Als die tijd kort is, is het risico hoger dan wanneer er meer tijd tussen de inzet en het resultaat ligt.

Bij kansspelen die doorgaans in een speelcasino worden gespeeld zijn deze laatste factoren aanwezig. Zo betreft het veelal spelsoorten met een tamelijk tot zeer hoog

speltempo waarbij er relatief weinig tijd ligt tussen de inleg van het spel en de uitslag. Daardoor blijft het adrenalinegehalte hoog en kan de speler snel geneigd zijn nog een spel te spelen. Bij deze spelsoorten is het risico op kansspelverslaving in beginsel dan ook hoog. Wel gaat mogelijk enige remmende werking uit van het gegeven dat er direct fysiek contact bestaat tussen (medewerkers van) de aanbieder en de speler alsmede het feit dat de in speelcasino's aangeboden kansspelen in gezamenlijkheid worden beoefend en er dus sprake is van enige sociale controle op het speelgedrag.

#### *Kader voor verslavingspreventie*

Vanwege de relatief hoge verslavingsrisico's bij kansspelen in speelcasino's, biedt dit wetsvoorstel een kader voor verslavingspreventie. Doel van verslavingspreventie is te voorkomen dat deelnemers aan kansspelen, en daarbij in het bijzonder kwetsbare groepen (zoals jongeren), in de problemen komen door deelname aan casinospelen.

Voorop staat dat minderjarigen geen toegang mag worden geboden tot het speelcasino. Mede om die reden moeten vergunninghouders de identiteit en de leeftijd van iedere bezoeker zorgvuldig vaststellen en verifiëren voordat deze toegang tot het speelcasino wordt verschaft.

Het kader voorziet voorts in een aantal – in intensiteit toenemende – preventie maatregelen die achtereenvolgens zijn gericht op:

- het tijdig signaleren van risicovol speelgedrag;
- matiging (of beëindiging) van de deelname aan kansspelen indien een speler zijn speelgedrag niet meer onder controle heeft;
- zo nodig doorverwijzing naar passende zorg.

Uitgangspunt bij de verslavingspreventie is het begrip "verantwoord spelen" waarbij overheid, vergunninghouders en spelers ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben.

#### *Overheid*

De overheid wil kansspelverslaving zoveel mogelijk voorkomen. Zij stelt daartoe de kaders waarbinnen potentieel risicovolle kansspelen zo verantwoord mogelijk mogen worden aangeboden en ziet toe op de naleving daarvan. Verder heeft de overheid een coördinerende rol op het gebied van kansspelverslavingspreventie. Zo organiseert de per 1 april 2012 ingestelde kansspelautoriteit, in het kader van haar wettelijke taak om het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving te bevorderen (artikel 33b Wok), onder meer structureel overleg tussen vergunninghouders, verslavingszorg en de Ministeries van Veiligheid en Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Daarnaast voorziet de aanhangige wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met het organiseren van kansspelen op afstand (hierna: het wetsvoorstel kansspelen op afstand) in de inrichting van een centraal register voor uitsluiting van deelname aan kansspelen. Dit door de kansspelautoriteit te beheren centraal register stelt spelers in staat zichzelf van de meer risicovolle kansspelen (op afstand, in speelcasino's en in speelautomatenhallen) uit te sluiten, en stelt aanbieders van dergelijke kansspelen in staat in het register ingeschreven spelers te herkennen en hen de toegang tot die kansspelen te ontfemen.

#### *Speler*

De speler is in beginsel zelf verantwoordelijk voor zijn eigen speelgedrag. Zo dient hij niet langer te spelen dan goed voor hem is en niet meer geld op het spel te zetten dan verantwoord is. Om die verantwoordelijkheid te kunnen nemen, moet de speler wel kunnen beschikken over algemene informatie over onder andere de aangeboden kansspelen, de gevaren van kansspelverslaving en de beschikbare middelen om dat onder controle te houden. De vergunninghouder moet dergelijke informatie in het kader van zijn zorgplicht beschikbaar stellen.

Tot de eigen verantwoordelijkheid van de speler behoort tevens dat hij in beginsel zelf bepaalt welk bedrag hij in het speelcasino aan kansspelen wil besteden. Ook bij eventuele interventies door de vergunninghouder in het speelgedrag van de speler staat

de eigen verantwoordelijkheid voorop. De vergunninghouder moet beschikken over voldoende personeel dat deskundig is op het gebied van kansspelverslaving. Dat personeel dient potentieel risicovol speelgedrag te signaleren en de betrokken speler in voorkomende gevallen over zijn speelgedrag en de gevaren daarvan te informeren en hem te adviseren over de beschikbare mogelijkheden om zijn speelgedrag te matigen. Het is primair aan de speler om hierop te acteren en zijn speelgedrag zelf aan te passen. Dit betekent echter niet dat spelers onder alle omstandigheden in staat zijn deze eigen verantwoordelijkheid te nemen. In bepaalde gevallen zal dat niet het geval zijn en is tijdelijke uitsluiting van deelname aan alle meer risicovolle kansspelen op onvrijwillige basis – door middel van inschrijving in het centraal register – de enige mogelijkheid om de speler te behoeden voor verdere negatieve gevolgen van problematisch speelgedrag. Dit is met name het geval indien de vergunninghouder na onderzoek en interventie een redelijk vermoeden heeft dat die speler met zijn speelgedrag zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, terwijl die speler desondanks zelf geen maatregelen wil treffen om zijn gedrag weer onder controle te krijgen.

#### *Vergunninghouder*

Op grond van artikel 4a, eerste lid, Wok, rust op vergunninghouders een zorgplicht om maatregelen en voorzieningen te treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen. Holland Casino heeft invulling aan die zorgplicht gegeven door middel van het door haar in samenwerking met de verslavingszorg ontwikkelde preventiebeleid kansspelen (PBK). Uitgangspunt van het PBK is dat de speler primair zelf verantwoordelijk is voor zijn eigen handelen. Het PBK behelst onder andere het signaleren van (beginnende) problemen, het voeren van gesprekken en het aanbieden van maatregelen om het speelgedrag te beheersen, zoals een entreebeperking of entreeverbod, welke maatregelen ook ongevraagd kunnen worden opgelegd. Holland Casino ziet het als haar verantwoordelijkheid om de speler te wijzen op de risico's van kansspelen, problemen te signaleren, en de speler te wijzen op de mogelijkheden om die risico's te beteugelen en problemen te voorkomen. Sluitstuk van het PBK is een centraal registratiesysteem waarmee opgelegde maatregelen in alle vestigingen van Holland Casino kunnen worden geëffectueerd.

De Algemene Rekenkamer heeft in een in 2011 gepubliceerd rapport geconcludeerd dat Holland Casino met het PBK op een goede manier invulling geeft aan haar zorgplicht om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen.

Mede gelet op het als effectief ervaren PBK, is in het wetsvoorstel kansspelen op afstand nadere invulling gegeven aan de op vergunninghouders van de meer risicovolle kansspelen rustende (zorg)plicht om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Dit heeft geleid tot een wettelijk kader voor houders van vergunningen tot het organiseren van speelcasino's, het aanwezig hebben van speelautomaten in een speelhal en het organiseren van kansspelen op afstand. Voor Holland Casino komt deze nadere invulling van de zorgplicht neer op een codificatie van het reeds jaren door haar gevoerde preventiebeleid. Voor houders van een vergunning tot het exploiteren van een speelautomatenhal en tot het organiseren van kansspelen op afstand brengt het kader een aanscherping van de zorgplicht respectievelijk een nieuwe verplichting met zich mee.

#### *Centraal register voor uitsluiting van deelname aan kansspelen*

Hiervoor is reeds melding gemaakt van de voorgenomen inrichting van een centraal register voor uitsluiting van deelname aan kansspelen. Het gaat hier om (de uitsluiting van deelname aan) kansspelen met een hoog verslavingsrisico, zoals die in speelcasino's, in speelautomatenhallen en op afstand worden aangeboden.

Het centraal register stelt aanbieders van dergelijke kansspelen in staat, op basis van een hit/no hit systeem, in het register ingeschreven – en derhalve van deelname uitgesloten – spelers te herkennen en hen de toegang tot die kansspelen te ontzeggen. De kansspelautoriteit zal het centraal register beheren.

Spelers kunnen op vrijwillige of onvrijwillige basis in het centraal register worden ingeschreven. Risicospelers, al dan niet door vergunninghouders op hun speelgedrag

aangesproken, kunnen kiezen voor - of worden bewogen tot - vrijwillige inschrijving in het register. Spelers van wie wordt aangenomen dat zij hun eigen verantwoordelijkheid niet langer kunnen nemen, kunnen door de kansspelautoriteit in voorkomende gevallen op onvrijwillige basis (voor bepaalde duur) in het register worden ingeschreven.

### 2.3 Beschermen van de consument

Een tweede doelstelling van het Nederlandse kansspelbeleid is het waarborgen van een hoge mate van consumentenbescherming. Kansspelen zijn veelal ondoorzichtige producten die gekenmerkt worden door informatieasymmetrie. De consument, de speler, moet erop kunnen vertrouwen dat de aangeboden kansspelen op eerlijke en betrouwbare wijze verlopen.

Consumentenrechten zijn de afgelopen jaren binnen de Europese Unie in hoog tempo geharmoniseerd. Kansspelen zijn echter veelal uitgezonderd van de reikwijdte van de EU-regelgeving, vanwege hun bijzondere aard en de bevoegdheid van lidstaten om in beginsel een eigen kansspelbeleid te voeren. Ten aanzien van kansspelen is van belang dat de lidstaten andere (strengere) maatregelen moeten kunnen nemen om de speler bij kansspelen te beschermen.

Om een hoog niveau van consumentenbescherming bij casinospelen in Nederland te bereiken gelden de volgende uitgangspunten:

- (1) Adequate informatievoorziening van de consument.
- (2) Geen toegang in speelcasino's voor minderjarigen.
- (3) Het waarborgen van een eerlijk spelverloop.
- (4) Bescherming van consumentengegevens.
- (5) Het op zorgvuldige en evenwichtige wijze vormgeven aan wervings- en reclameactiviteiten.

Paragraaf 5.2 werkt deze uitgangspunten nader uit in de vorm van concrete maatregelen.

### 2.4 Tegengaan van fraude en criminaliteit

In speelcasino's gaan dikwijls grote bedragen om. Speelcasino's zouden dan ook een podium kunnen bieden voor frauduleuze praktijken, zoals het witwassen van gelden. Hoewel elke bezoeker bij de toegang tot het speelcasino wordt geïdentificeerd en geregistreerd en er tijdens het beoefenen van het kansspel fysiek contact bestaat tussen de speler en (het personeel van) de vergunninghouder, is het ondoenlijk om bij elk afzonderlijk spel de spelers en de speelwinst te registreren. De kans is dus aanwezig dat een bezoeker bij aankomst fiches koopt met zwart geld en deze fiches na verloop van tijd, als 'speelwinst', weer wil wisselen voor contant geld zonder dat deze fiches daadwerkelijk met het spel zijn gewonnen.

De regering acht het van groot belang om dergelijke witwaspraktijken te voorkomen. Een belangrijk instrument bij de bestrijding van witwassen is de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), die geldt voor instellingen die toegang tot de financiële markten faciliteren. Deze wet blijft onverkort van toepassing op speelcasino's. Op grond van deze wet moeten deze instellingen in bepaalde gevallen cliëntenonderzoek verrichten en ongebruikelijke transacties melden bij de Financiële inlichtingen eenheid (FIU). Frauduleus handelen kan zich tevens voordoen in de vorm van een samenspel tussen een bezoeker en een werknemer van het casino – bijvoorbeeld een croupier – met de bedoeling de – onder valse voorwendselen behaalde - speelwinst onderling te verdelen. Om dergelijke praktijken zoveel mogelijk te voorkomen, zullen hoge eisen worden gesteld aan de betrouwbaarheid van werknemers van het speelcasino op sleutelposities. Vaak kunnen dergelijke handelingen, bijvoorbeeld nadat signalen zijn ontvangen dat een dergelijk samenspel heeft plaatsgevonden, achteraf aan de hand van camerabeelden worden gereconstrueerd. Ten behoeve van het

interne toezicht schrijft dit wetsvoorstel dan ook voor dat vergunninghouders camera's inzetten ten behoeve van het interne toezicht binnen het speelcasino.

## *2.5 Beleidsvisie kansspelen*

Bij brief van 19 maart 2011 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zijn visie op het Nederlandse kansspelbeleid gegeven. Volgens de beleidsvisie blijven de drie eerder genoemde beleidsdoelstellingen, te weten het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit, die al decennia lang de centrale pijlers van het beleid vormen, onverkort van kracht. Nieuw is echter de manier waarop de regering deze doelstellingen zo optimaal mogelijk wil verwezenlijken. Naar het oordeel van de regering kan een passend en attractief aanbod van kansspelen worden gecreëerd door niet meer de beperking van het aanbod door middel van monopolies centraal te stellen op afzonderlijke deelmarkten, maar door de markt te reguleren door strenge regels te stellen aan het aanbod en hierop strak toezicht te houden. Daar waar vraag naar kansspelen bestaat, moet passend aanbod worden gereguleerd en niet worden verboden. Op die manier zal de consument zo veel mogelijk naar het legale, verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod worden geleid (de zogenaamde 'kanalisatie'). Daarbij geldt als uitgangspunt dat het aanbieden van kansspelen geen taak van de overheid is. Wel neemt de overheid ten volle de verantwoordelijkheid voor het bieden van een reguleringskader dat rekening houdt met de specifieke risico's van kansspelen, in het bijzonder voor groepen die extra kwetsbaar zijn voor deze risico's, zoals jongeren. In 2012 is hiermee al een aanvang genomen door in de Wok expliciete criteria op te nemen voor het reclame- en wervingsbeleid van aanbieders.

De overheid is voorts verantwoordelijk voor het bestrijden van illegaal kansspelaanbod en voor het houden van toezicht op de aanbieders van kansspelen. Daartoe is een onafhankelijke toezichthouder met handhavingsbevoegdheden ingesteld: de kansspelautoriteit.

Naast de verantwoordelijkheid van de overheid geldt dat van de speler en de aanbieder mag worden verwacht dat zij (voor zover mogelijk) hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Zij moeten zich ervan bewust zijn dat kansspelen bijzondere risico's met zich brengen.

De beschreven beleidsvisie raakt alle deelmarkten van de kansspelmarkt; van sportwedenschappen en kansspelen op afstand tot speelautomaten en speelcasino's, maar ook loterijen, die over een bijzondere positie in de maatschappij beschikken. Bij de algehele modernisering van het kansspelbeleid wenst de regering geen overhaaste stappen te nemen, maar kiest zij voor een gefaseerde aanpak. Daarmee kan op basis van tussentijdse evaluaties zo nodig bijsturing in de uitwerking plaatsvinden. Na de instelling van de kansspelautoriteit en de indiening van het wetsvoorstel voor de regulering van kansspelen op afstand, vormt dit wetsvoorstel een derde stap in het proces van modernisering.

## **3. De noodzaak van modernisering van het speelcasinoregime**

### *3.1 Het speelcasinoregime in Nederland tot op heden*

Tot de jaren zeventig was het in Nederland verboden om casinospelen aan het publiek aan te bieden. Dat verbod leidde ertoe dat Nederlanders de grens overstaken om speelcasino's in buurlanden te bezoeken. Begin jaren zeventig kwam de wetgever tot het inzicht dat het verbod op casinospelen weinig effectief was en werd het algemene verbod op het aanbieden van casinospelen opgeheven. De wetgever overwoog: "als blijkt dat zovelen in eigen land niet de bevrediging voor hun speelbehoefte kunnen vinden, die zij zoeken en er daarom toe overgaan die bevrediging in andere landen te vinden – waarbij uiteraard van enigerlei reglementering, waarop de Nederlandse wetgever invloed heeft gehad, geen sprake is – is het de taak van de wetgever aan de op dit gebied blijkbaar

levende wensen tegemoet te komen". In 1974 werd dan ook in de Wok de mogelijkheid gecreëerd voor het afgeven van een exclusieve vergunning voor het organiseren van casinospelen. Holland Casino werd opgericht om de casinospelen exclusief en van overheidswege aan te bieden. In 1976 opende Holland Casino de eerste vestiging in Zandvoort en het aantal vestigingen liep in de twee daaropvolgende decennia op tot veertien:

- 1976: Zandvoort,
- 1977: Valkenburg a/d Geul,
- 1979: Scheveningen,
- 1985: Rotterdam,
- 1986: Amsterdam,
- 1987: Breda,
- 1988: Groningen,
- 1989: Nijmegen,
- 1993: Eindhoven,
- 1995: Schiphol Airport,
- 2000: Utrecht,
- 2002: Enschede,
- 2006: Venlo en Leeuwarden.

Het regelgevend kader waarbinnen Holland Casino zijn activiteiten thans ontplooit, wordt allereerst bepaald in algemeen verbindende voorschriften die zijn neergelegd in wet- en regelgeving. Zo schrijft de Wok voor dat personen die de leeftijd van achttien jaren nog niet hebben bereikt niet tot een speelcasino mogen worden toegelaten en geven de Wok en het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen regels over wervings- en reclameactiviteiten van houders van een vergunning op grond van de Wok. Daarnaast zijn aan de vergunning van Holland Casino (Beschikking casinospelen 1996) voorschriften verbonden waaraan Holland Casino bij het exploiteren van de speelcasino's moet voldoen. Die voorschriften hebben onder meer betrekking op het toegestane spelaanbod en op de maatregelen die de vergunninghouder moet treffen met betrekking tot het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Doordat het een exclusieve vergunning betreft, en er dus geen andere houders van een vergunning op grond van artikel 27h Wok zijn, kunnen vele bepalingen in de Beschikking casinospelen 1996 *de facto* worden aangemerkt als algemeen verbindende voorschriften. Voor het regelgevend kader met betrekking tot speelcasino's kan dus niet worden volstaan met het raadplegen van wet- en regelgeving, maar zijn ook de Beschikking casinospelen 1996 en de onderliggende reglementen relevant.

### 3.2 Aanbieden van kansspelen geen overheidstaak

Al decennialang gelden als centrale doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit. Die beleidsdoelstellingen blijven ook voor het speelcasinoregime onverminderd gehandhaafd, maar naar de overtuiging van de regering verdient het de voorkeur het speelcasinoregime anders in te richten. De regering ziet het aanbieden van kansspelen niet als een kerntaak van de overheid en zij is ervan overtuigd dat de doelstellingen van het kansspelbeleid evengoed kunnen worden gerealiseerd in een strikt gereguleerd regime waarin enkele – private – casinoaanbieders naast elkaar opereren. Het toelaten van nieuwe aanbieders maakt bovendien een beter op de wensen van de consumenten afgesteld kansspelaanbod mogelijk, waardoor de bestaande vraag naar casinospelen optimaal kan worden gekanaliseerd naar het legale, verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod. Dit wetsvoorstel strekt ertoe het huidige overheidsmonopolie op de speelcasinomarkt op te heffen en de privatisering van de (semi-)staatsdeelneming Holland Casino mogelijk te maken. De verkoop van Holland Casino betekent echter niet dat de overheid haar

handen van de casinomarkt af trekt. Integendeel, de opheffing van het casinomonopolie en de privatisering van Holland Casino gaan gepaard met strikte overheidsregulering. Alle geïnteresseerde partijen zullen moeten voldoen aan strenge voorwaarden om in aanmerking te komen voor een vergunning en zij worden bij de exploitatie van hun vergunning onderworpen aan strikt toezicht van de kansspelautoriteit.

### *3.3 Publiek monopolie in Europa geen regel maar uitzondering*

In opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Ministerie van Financiën heeft SEO Economisch Onderzoek in 2012 een studie verricht naar de landgebonden kansspelmarkt (speelcasino's en speelautomaten). Onderdeel van het onderzoek was een vergelijking met het speelcasinoregime in vijf Europese landen: België, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Duitsland. De vergelijking laat zien dat een publiek monopolie op de casinomarkt, zoals thans het geval is in Nederland, in internationaal geen regel maar uitzondering is: Nederland is het enige land met een nationaal publiek monopolie op de casinomarkt. Waar Oostenrijk met Casinos Austria een private monopolist heeft, kennen België, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken meerdere private casinoaanbieders. In Duitsland verschilt het van deelstaat tot deelstaat; in tien deelstaten is er sprake van een regionaal publiek monopolie en in de overige zes deelstaten zijn er meerdere private aanbieders op de casinomarkt.

## **4. Het nieuwe speelcasinoregime**

### *4.1 Activiteiten in speelcasino's*

#### *Algemeen*

In het vernieuwde casinoregime wordt onder een speelcasino verstaan: een voor het publiek opengestelde of bedrijfsmatig gedreven vaste inrichting, waar gelegenheid wordt gegeven tot deelname aan gemeenschappelijk beoefende kansspelen, en waar speelautomaten kunnen worden geëxploiteerd. In de regel wordt in speelcasino's gelegenheid gegeven tot deelname aan tafelspelen (zoals roulette, poker en black jack) en aan speelautomaten (kansspelautomaten en behendigheidsautomaten). Speelcasino's moeten echter worden onderscheiden van amusementscentra of speelautomatenhallen, waar uitsluitend speelautomaten staan opgesteld en waarvoor vergunning op gemeentelijk niveau wordt verleend.

Een goede bedrijfsuitoefening op het gebied van speelcasino's brengt voor casino-exploitanten ook de noodzaak met zich mee om bepaalde (vergunningplichtige) activiteiten te verrichten die onder de reikwijdte van de Wet op het financieel toezicht (Wft) vallen. Ook kan het voor vergunninghouders wenselijk zijn binnen of rondom het speelcasino 'andere' activiteiten, zoals horeca-activiteiten en entertainment, aan te bieden.

#### *Tafelspelen*

Tafelspelen vormen een wezenlijk bestanddeel van het kansspelaanbod in speelcasino's. Bij lagere regelgeving worden regels gesteld over de (soorten) tafelspelen die in de speelcasino's mogen worden aangeboden, en over eventuele spelregels en andere kenmerken van die spelen. Uitgangspunt daarbij is dat vergunninghouders, binnen bepaalde bandbreedtes, in staat moeten worden gesteld een innovatief kansspelaanbod te verzorgen, waarbij een zekere ruimte bestaat voor (regelmatige) vernieuwing van dit aanbod.

De mogelijkheid om tafelspelen aan te bieden is een wezenskenmerk van een speelcasino. Een speelcasino dat geen tafelspelen aanbiedt, kan dan ook niet worden aangemerkt als een speelcasino, maar lijkt daarentegen veel meer op een speelhal. Omdat de kennelijke vraag naar tafelspelen moet kunnen worden toegeleid naar legaal en betrouwbaar aanbod (de kanalisatiegedachte), zijn vergunninghouders verplicht om



tafelspelen in hun speelcasino aan te bieden. In lagere regelgeving zal een minimumaanbod van dit type kansspelen worden vastgesteld.

#### *Speelautomaten*

Een (inter)nationale trend binnen het casinowezen is dat per casinovestiging het aantal opgestelde speelautomaten ten opzichte van het aantal speeltafels toeneemt. Zoals hiervoor aangegeven, dient het aanbod van speelcasino's echter ook te bestaan uit tafelspelen. Deze verplichting voor vergunninghouders wordt in lagere regelgeving nader uitgewerkt.

Op grond van de huidige Speelautomatentitel in de Wok, moet voor het aanwezig hebben en het exploiteren van een of meer speelautomaten in een speelcasino een aparte vergunning worden aangevraagd, naast de vergunning tot het exploiteren van een speelcasino. De verplichting om twee aparte vergunningen aan te vragen voor deze activiteiten vervalt in dit wetsvoorstel. Concreet betekent dit, dat de houder van een vergunning tot het exploiteren van een speelcasino van rechtswege ook houder zal zijn van een vergunning tot het aanwezig hebben en exploiteren van speelautomaten. Het wettelijke regime met betrekking tot de toelating van een model speelautomaat (bestemd voor opstelling in speelcasino's) blijft in het nieuwe speelcasinoregime onverkort van kracht. Dat betekent dat in speelcasino's uitsluitend speelautomaten mogen worden opgesteld die overeenstemmen met een door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit toegelaten model. In lagere regelgeving worden regels gesteld met betrekking tot de modeltoelating. Het betreft hier onder andere regels over inzet- en verlieslimieten en regels die een eerlijk en betrouwbaar spelverloop, het toevals- of behendigheidskarakter van het spel en het spelverloop waarborgen en regels die fraude en misbruik beogen te voorkomen. Een aantal van dit soort regels is nu (nog) vervat in de Beschikking casinospelen 1996. In het nieuwe speelcasinoregime, waarin meerdere vergunninghouders naast elkaar zullen opereren, worden dergelijke voorschriften echter bij algemeen verbindende voorschriften – algemene maatregel van bestuur dan wel ministeriële regeling - gesteld.

#### *Activiteiten die onder de reikwijdte van de Wft vallen*

Bij de uitoefening van het casinobedrijf is het voor de aanbieder van een speelcasino noodzakelijk om ter ondersteuning van de kansspelactiviteiten bepaalde financiële handelingen te verrichten, zoals de uitvoering van wisseltransacties, die onder de reikwijdte van de Wft vallen. Casino-exploitanten die dergelijke activiteiten willen verrichten, dienen een vergunning bij de Nederlandsche Bank (DNB) aan te vragen om (in Nederland) het bedrijf van wisselinstelling te mogen uitoefenen.

Ook zal het voor casino-exploitanten in voorkomende gevallen wenselijk zijn gelden in depot te houden. De Wft bevat echter een verbod voor het aanhouden van opvorderbare gelden. Voor de exploitatie van een speelcasino is het echter van belang om geld in depot te kunnen houden. Om die reden zal het door middel van een ontheffing of vrijstelling van het verbod uit de Wft voor vergunninghouders mogelijk worden gemaakt om opvorderbare gelden aan te houden.

#### *Nevenactiviteiten*

In het nieuwe casinoregime zal vergunninghouders - meer dan thans het geval is bij Holland Casino - ruimte worden geboden voor het ontplooiën van 'andere' activiteiten (dan de hoofdactiviteit: het gelegenheid geven tot deelname aan gezamenlijk beoefende kansspelen en speelautomaten). Uitgangspunt is dat vergunninghouders naast casinospelen ook andersoortige bedrijfsactiviteiten kunnen ontplooiën, zolang die activiteiten niet van dien aard zijn dat zij een goede en betrouwbare exploitatie van casinospelen onmogelijk maken. Niet is immers in te zien waarom private vergunninghouders, in tegenstelling tot het huidige Holland Casino, de mogelijkheid zou worden ontzegd om buiten de toegangspoort van het casino bijvoorbeeld een hotel, een conferentieoord of nachtclub te exploiteren (mits zij daartoe uiteraard over alle relevante vergunningen beschikken).

Binnen de casinovestigingen zelf – dat wil zeggen: achter de toegangspoort – gelden wel beperkingen. Daar mogen alleen ondersteunende activiteiten, zoals horecafaciliteiten en

– op beperkte schaal – entertainment, plaatsvinden. Een meer grootschalig dienstenaanbod zou de uitvoering van een adequaat verslavings- en fraudebeleid belemmeren en wordt daarom niet toegestaan.

#### 4.2 *Van exclusief recht naar gesloten meervergunningstelsel*

Op grond van het huidige artikel 27h, eerste lid, Wok, en de op basis daarvan verleende Beschikking casinospelen 1996, komt Holland Casino voor onbepaalde tijd het exclusieve recht toe om veertien speelcasino's te exploiteren.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe een einde te maken aan het exclusieve recht om een speelcasino te exploiteren. In een meervergunningstelsel kunnen aldus meerdere geïnteresseerde partijen een speelcasinovergunning verkrijgen.

De regering staat een behoedzame aanpak voor bij de modernisering van de casinomarkt. Zo acht zij de tijd wel rijp voor nieuwkomers op de casinomarkt, maar niet voor volledige opening van de casinomarkt door het beschikbaar stellen van een onbeperkt aantal vergunningen voor het exploiteren van speelcasino's. Op voorhand kan immers niet exact worden ingeschat welke effecten de introductie van een open vergunningstelsel heeft op de realisatie van de doelstellingen van het kansspelbeleid. Het aantal (vergunningen voor) speelcasino's zal derhalve, net als in de huidige situatie, beperkt blijven.

Voorgesteld wordt het maximumaantal te verlenen vergunningen, en daarmee het totaal aantal speelcasino's, vast te stellen op zestien. Deze beperkte uitbreiding (ten opzichte van de huidige veertien speelcasino's) houdt het aanbod beheersbaar maar biedt tegelijkertijd, mede doordat Holland Casino vier vergunningen zal moeten inleveren, ruimte voor nieuwkomers. Door de toetreding van nieuwkomers kan de bestaande vraag naar casinospelen door meerdere partijen op passende en attractieve wijze worden beantwoord. Passend en attractief legaal aanbod houdt consumenten weg van illegaal en ongecontroleerd aanbod en is derhalve noodzakelijk voor de kanalisatie van de vraag naar kansspelen.

De wettelijke beperking van het aantal casinovestigingen tot zestien geldt in elk geval voor de eerste vergunningperiode. Voor een eventuele uitbreiding van dat aantal zal, om de betrokkenheid van de beide Kamers der Staten-Generaal te garanderen, een nieuw wetsvoorstel moeten worden ingediend.

#### 4.3 *Geografische spreiding*

Naast de beperking van het aantal beschikbare vergunningen komt de behoedzame aanpak van de regering bij de modernisering van de casinomarkt tot uitdrukking in het voorstel om een zekere geografische spreiding van het aanbod van speelcasino's in Nederland te bewerkstelligen.

Voorkomen moet worden dat al het casinoaanbod zich in één deel van het land concentreert en er elders nauwelijks casinoaanbod is. Een hoge concentratie van casino's in een specifiek deel van het land verhoudt zich immers slecht met de behoedzame aanpak die de regering voorstaat bij de modernisering van het speelcasinoregime. Bovendien verhoudt het ontbreken van legaal casinoaanbod in andere delen van het land zich slecht tot de kanalisatiegedachte. In die andere delen zou illegaal casinoaanbod, bij afwezigheid van een legaal alternatief, immers de kop op kunnen steken.

In de huidige situatie is een feitelijke geografische spreiding van speelcasino's gerealiseerd doordat de Beschikking casinospelen 1996 voorschrijft in welke gemeenten, verspreid over het land, een speelcasino kan worden gevestigd. In een stelsel waarin meer casinoaanbieders naast elkaar opereren, ligt het voor de hand een flexibeler spreidingsbeleid te hanteren, waarbij vergunninghouders binnen een vooraf bepaalde regio een vestigingslocatie kunnen zoeken. Dit beperkt vergunninghouders niet nodeloos in hun vestigingsvrijheid en het stelt hen, met het oog op de kanalisatiedoelstelling, beter in staat in te spelen op de kennelijke vraag naar casinospelen. Bovendien wordt de situatie voorkomen waarbij een vergunninghouder op nationaal niveau een vergunning voor een bepaalde gemeente weet te bemachtigen, maar hij op lokaal niveau in die

gemeente niet de vereiste toestemming krijgt voor het vestigen van een speelcasino. Een flexibeler spreidingsbeleid biedt die vergunninghouder immers de ruimte om binnen de vooraf bepaalde regio een andere gemeente te zoeken om zijn speelcasino te vestigen. De regio's moeten enerzijds groot genoeg zijn om vergunninghouders die ruimte in voldoende mate te bieden, maar ze mogen anderzijds niet dusdanig groot zijn dat er toch grote concentraties van casino's kunnen ontstaan binnen een specifieke regio.

Voorgesteld wordt Nederland onder te verdelen in vijf regio's:

- Regio Noord (provincies Friesland, Groningen en Drenthe)
- Regio Noord-West (provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht)
- Regio Zuid-West (provincies Zuid-Holland en Zeeland)
- Regio Oost (provincies Overijssel en Gelderland)
- Regio Zuid-Oost (provincies Noord-Brabant en Limburg)

Het aantal vergunningen per regio wordt bepaald op basis van een aantal factoren, waaronder de bevolkingsomvang en verwachte bevolkingsgroei, de bevolkingsdichtheid en de (consumenten)vraag naar casinospelen. Gelet op deze factoren wordt uitgegaan van de volgende verdeling:

- Regio Noord : 2 vergunningen
- Regio Noord-West : 4 vergunningen
- Regio Zuid-West : 3 vergunningen
- Regio Oost : 3 vergunningen
- Regio Zuid-Oost : 4 vergunningen

De vergunning verschaft de vergunninghouder het recht om in een gemeente van keuze een speelcasino te vestigen, mits ook de betreffende gemeente daarmee instemt. Verder geldt dat het spreidingsbeleid erop gericht zal zijn om concurrentie in elke regio mogelijk te maken. Het is echter niet mogelijk dit onder alle omstandigheden te realiseren. Het is immers mogelijk dat slechts één aanbieder geïnteresseerd is in het exploiteren van een of meerdere speelcasino's in een regio. Indien er kennelijk van andere aanbieders geen interesse is om in die regio actief te zijn, beschouwt de regering het niet als haar taak om toch concurrentie in die regio te forceren.

#### 4.4 *Privatisering en Beschikking casinospelen 1996*

Op grond van het huidige artikel 27h, eerste lid, Wok, en de op basis daarvan verleende Beschikking casinospelen 1996, komt Holland Casino voor onbepaalde tijd het exclusieve recht toe om veertien speelcasino's te exploiteren.

Om concurrentie op een casinomarkt met maximaal zestien vestigingen mogelijk te maken, zal de marktpositie van het te privatiseren Holland Casino worden beperkt. Een te dominante marktpositie van een geprivatiseerd Holland Casino, met veertien van de zestien vergunningen, komt de mededinging op de casinomarkt niet ten goede en is daarom onwenselijk. Onder het nieuwe wettelijke regime worden aan Holland Casino daarom tien vergunningen verleend tot het exploiteren van speelcasino's. Naast de vier vergunningen voor de door Holland Casino af te stoten casinovestigingen, worden twee vergunningen verleend voor geheel nieuwe speelcasino's. In totaal zullen derhalve zes vergunningen beschikbaar zijn voor nieuwkomers op de casinomarkt.

Als uitgangspunt geldt dat Holland Casino in vier van de vijf regio's één casinovestiging moet prijsgeven, zodat in elke regio toetreding van nieuwe aanbieders van speelcasino's mogelijk wordt.

Onverwijld na de privatisering van Holland Casino verleent de raad van bestuur van de kansspelautoriteit aan de koper van het geprivatiseerde Holland Casino vergunning tot het organiseren van tien speelcasino's. De Beschikking casinospelen 1996 komt daarmee te vervallen. Dit is uitgewerkt in het overgangsrecht bij dit wetsvoorstel.

Om te voorkomen dat de geprivatiseerde markt feitelijk overheerst zal worden door één partij, schrijft het overgangsrecht voor dat de koper van Holland Casino niet in aanmerking komt voor één van de zes overige vergunningen.

#### 4.5 Vergunningverlening

##### *Transparante en non-discriminatoire wijze van vergunningverlening*

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid tot verlening van zestien vergunningen tot het exploiteren van een speelcasino. De raad van bestuur van de kansspelautoriteit is wettelijk belast met de vergunningverlening. In een vergunningenstelsel met een vooraf vastgesteld aantal vergunningen bestaat de mogelijkheid dat er meer aanvragers dan beschikbare vergunningen zijn. De vergunningen zullen op een transparante en non-discriminatoire wijze worden verleend.

##### *Gangbare wijze van vergunningverlening*

Als 'gangbare' wijze van vergunningverlening is in het wetsvoorstel gekozen voor de methode van een veiling. Bij een veiling geldt dat aan de partij die het hoogste bod uitbrengt de vergunning wordt verleend. Om zeker te stellen dat de vergunning – na het uitbrengen van het winnende bod – terecht komt bij een betrouwbare, transparante en ter zake deskundige partij, zullen door de raad van bestuur alleen aanvragers die aan vooraf gestelde voorwaarden voldoen tot de veiling worden toegelaten. Dit wetsvoorstel schrijft voor aan welke voorwaarden geïnteresseerde partijen dienen te voldoen om aan de veiling te kunnen deelnemen. Deze voorwaarden worden in lagere regelgeving nader uitgewerkt.

##### *Vergunningverlening volgens het overgangsrecht*

Het overgangsrecht voorziet in de mogelijkheid dat in de eerste ronde van verlening van vergunningen, dat wil zeggen de eerste keer dat de zestien beschikbare vergunningen worden verleend, een andere wijze van vergunningverlening dan uitsluitend de veiling wordt toegepast. Deze mogelijkheid is ingegeven door het feit dat in de eerste ronde van vergunningverlening niet alleen 'kale' vergunningen worden verleend, maar de vergunningen worden (cq. kunnen worden) gekoppeld aan casinovestigingen en/of personeel. Het kan dan ook noodzakelijk zijn om bij de verlening van de vergunningen meer aspecten dan slechts de hoogte van het bod mee te laten wegen. Ook een andere gunningsmethode dan de klassieke veiling zal echter op transparante en non-discriminatoire wijze moeten plaatsvinden.

#### 4.6 Vergunningsvoorwaarden

De vergunning tot het organiseren van een speelcasino heeft een vooraf vastgestelde looptijd. De geldigheidsduur van de vergunning wordt in lagere regelgeving bepaald. Uitgangspunt zal zijn een geldigheidsduur van vijftien jaar. Enerzijds stelt dit de vergunninghouder, gelet op de voorwaarden waaraan kansspelaanbieders dienen te voldoen, in staat zijn investeringen terug te verdienen. Anderzijds voorkomt deze geldigheidsduur de situatie dat de speelcasinomarkt voor een te lange periode 'op slot' gaat. Geïnteresseerde partijen wordt na vijftien jaar immers opnieuw de mogelijkheid geboden om een vergunning aan te vragen.

Tegen het eind van de looptijd van de vergunning kan de vergunninghouder in onzekerheid verkeren over de vraag of hij opnieuw een vergunning zal weten te verkrijgen voor de door hem geëxploiteerde speelcasinovestiging. Die onzekerheid zal invloed hebben op zijn bedrijfsvoering. Zo kan het zijn dat een vergunninghouder door de onzekerheid over hernieuwde verlening van die vergunning tegen het einde van de looptijd van zijn vergunning terughoudend zal zijn met het doen van investeringen. Vooropgesteld moet worden dat deze onzekerheid binnen een gesloten vergunningenstelsel nooit helemaal kan worden weggenomen. Wel kunnen er maatregelen worden getroffen om onzekerheid zoveel mogelijk weg te nemen. Zo zal de kansspelautoriteit al enkele jaren voor afloop van de vergunningen beginnen met

voorbereidingen voor de hernieuwde verlening van vergunningen. Op die manier weten bestaande vergunninghouders al in een vroegtijdig stadium waar zij aan toe zijn en kunnen eventuele nieuwe vergunninghouders voorbereidingen treffen om de bemachtigde vergunning te exploiteren.

Aan casinovergunningen wordt een ingebruiknameverplichting verbonden. Voorkomen moet worden dat in bepaalde regio's geen casinoaanbod bestaat, waardoor het risico bestaat dat consumenten zich tot illegaal kansspelaanbod wenden. Bovendien zou bij het ongebruikt laten van een vergunning niet de voor de kanalisatie gewenste concurrentie tussen aanbieders ontstaan. Een vergunninghouder die niet binnen een periode van twee jaar een casinobedrijf operationeel heeft, verliest voor die vestiging zijn vergunning. De vergunning zal dan terugvallen aan de kansspelautoriteit, die deze vervolgens via een veiling opnieuw kan verlenen.

Het wordt vergunninghouders niet toegestaan om vergunningen over te dragen aan derde partijen. Verlening van vergunningen is voorbehouden aan de kansspelautoriteit, zodat effectief zicht kan worden gehouden op de hoedanigheid van de houder van de vergunning. Over andere wijzen van overgang van vergunningen, bijvoorbeeld als gevolg van fusies van ondernemingen, worden in lagere regelgeving algemeen verbindende voorschriften opgesteld. Voor iedere toegestane overgang van vergunningen zal in ieder geval altijd voorafgaande instemming van de kansspelautoriteit noodzakelijk zijn, zodat te allen tijde getoetst wordt of met de overgang de doelstellingen van het kansspelbeleid gewaarborgd blijven.

## **5. Maatregelen op grond van het wetsvoorstel**

### *5.1 Voorkomen kansspelverslaving*

Het wetsvoorstel voorziet in een aantal stevige preventiemaatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving.

#### *Beperking aantal vergunningen en spreidingsbeleid*

Kansspelverslaving wordt allereerst tegengegaan door het aantal vergunningen voor speelcasino's te beperken tot zestien en daarbij een geografische spreiding van speelcasino's te bewerkstelligen. Door beide maatregelen wordt voorkomen dat zich in bepaalde gemeenten of regio's een (te) grote concentratie van – door verschillende vergunninghouders georganiseerde - speelcasino's zou voordoen waardoor deze vergunninghouders wellicht een felle concurrentiestrijd met elkaar zouden aangaan teneinde de gunst van de spelers te verwerven. In zo'n situatie zou door wervende maatregelen niet alleen de klantenkring van de desbetreffende aanbieders, maar ook de kansspelverslaving zich sterk kunnen uitbreiden. Die situatie wordt met de voorgestelde beperking van het aantal vergunningen en het voorgestelde spreidingsbeleid vermeden.

#### *Beperking spelaanbod in speelcasino's*

Naast de beperking van het aantal speelcasino's worden er ook grenzen gesteld aan het spelaanbod binnen individuele casinovestigingen. Zo worden in lagere regelgeving maxima gesteld aan de aantallen speeltafels en speelautomaten die in een speelcasino kunnen worden opgesteld. Op die manier wordt voorkomen dat er in Nederland zeer grootschalige speelcasino's, zoals die wel in Las Vegas of op Macao kunnen worden aangetroffen, kunnen worden gevestigd. Ter indicatie van de maximumgrens die zal worden gesteld aan het spelaanbod kan worden opgemerkt dat eraan wordt gedacht om de grootste vestiging van Holland Casino als uitgangspunt te nemen.

#### *Zorgplicht preventiebeleid*

Binnen het nieuwe speelcasinoregime rust op alle houders van een vergunning tot het exploiteren van een speelcasino een – bij wet en nadere regelgeving ingevulde - zorgplicht rust om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Van

vergunninghouders wordt verlangd dat zij een preventiebeleid voeren dat voorziet in het treffen van de volgende interventie maatregelen:

- De vergunninghouder dient de speler voldoende te informeren over de potentiële risico's van casinospelen (informeren).
- De vergunninghouder dient risicovol spelgedrag zo snel mogelijk te signaleren (observeren).
- De vergunninghouder dient de speler tijdig en adequaat feedback te geven op zijn spelgedrag (confronteren).
- De vergunninghouder dient, indien daartoe aanleiding is, maatregelen te nemen het spelgedrag van de speler te matigen (intervenieren).
- De vergunninghouder dient de speler te wijzen op de mogelijkheden van hulpverlening (doorverwijzen).

Deze interventie maatregelen kennen een toenemende mate van intensiteit naar mate het gedrag van de bezoeker van het speelcasino meer kenmerken van risicovol spelgedrag vertoont.

#### Informeren

De vergunninghouder moet de speler informatie verschaffen over de risico's van casinospelen en verantwoord spelgedrag. Uitgelezen moment hiervoor is bij de identificatiecontrole bij de toegang tot de casinovestiging, waar de informatie fysiek beschikbaar en zichtbaar moet zijn. Daarnaast kan de vergunninghouder dergelijke informatie via andere kanalen waar hij in contact treedt met de spelers beschikbaar stellen, bijvoorbeeld via zijn website.

#### Observeren

De vergunninghouder draagt tijdens het bezoek van de speler aan het speelcasino zorg voor het herkennen, signaleren, registreren en analyseren van (ontluikend) risicovol spelgedrag.

Casinomedewerkers moeten in staat zijn zowel objectieve als subjectieve indicatoren van (ontluikend) risicovol spelgedrag te herkennen. Daarbij worden hoge eisen gesteld aan het vereiste kennisniveau van casinomedewerkers. Indicatoren van (ontluikend) risicovol spelgedrag zijn bijvoorbeeld een hoge of toenemende speelfrequentie, veranderende speeltijdstoppen, onheus gedrag tegen andere spelers en medewerkers, hogere inzetten (vooral na verlies) of een lange of toenemende speelduur. Ook externe signalen van naasten, zoals gezinsleden van de speler, vormen een indicator van risicovol spelgedrag.

De signalen over het spelgedrag van spelers moeten worden geregistreerd. Daartoe zal de vergunninghouder verplicht een registratie- en identificatiesysteem moeten aanhouden. Om spelers op passende en effectieve wijze te beschermen tegen de risico's van kansspelsverslaving is specifiek op de speler toegesneden informatie over zijn spelgedrag essentieel.

#### Confronteren

De vergunninghouder die op grond van zijn observaties risicovol spelgedrag bij de speler constateert dient de speler tegen zichzelf te beschermen. In dergelijke gevallen dient de vergunninghouder contact te zoeken met de speler om hem, bijvoorbeeld door middel van een gesprek, te confronteren met zijn bevindingen. In dit contact is het belangrijk de speler persoonlijke feedback te bieden op basis van het geobserveerde en geregistreerde spelgedrag.

Door een speler in een vroeg stadium een spiegel voor te houden kan hem inzicht worden verschaft in zijn spelgedrag. Zo kan de speler tijdig geconfronteerd worden met zijn spelgedrag en de mogelijke gevolgen daarvan. Dit kan voor de speler aanleiding zijn om zijn spelgedrag aan te passen. Door de speler zo controle over zijn eigen spelgedrag te geven, kan hij zijn spelgedrag verbeteren.

### Interveniëren

De vergunninghouder geeft bij gesprekken de speler voldoende handvatten om zijn speelgedrag onder controle te krijgen. Een divers pakket aan verdergaande maatregelen staat de vergunninghouder daarbij ter beschikking:

- entreebeperkingen: de vergunninghouder kan de speler ertoe bewegen op vrijwillige basis een entreebeperking bij alle casinovestigingen van de desbetreffende vergunninghouder te vragen. De beperking kan onder andere betrekking hebben op de bezoekfrequentie of de bezoekmomenten.
- entreeverbod: een verdergaande maatregel vormt het entreeverbod. In voorkomende gevallen kan de vergunninghouder de speler adviseren voor een bepaalde periode een entreeverbod te vragen bij alle casinovestigingen van de desbetreffende vergunninghouder.
- vrijwillige uitsluiting door inschrijving in het centraal register: het ontzeggen van de toegang bij alle aanbieders van casinospelen, speelautomaten en kansspelen op afstand. De uitsluiting wordt opgenomen in het centraal register onder beheer van de kansspelautoriteit.
- onvrijwillige uitsluiting in centraal register: het ontzeggen van de toegang bij alle aanbieders van casinospelen, speelautomaten en kansspelen op afstand. De vergunninghouder dient, bij redelijk vermoeden van 'onmatig spelgedrag' de speler uit te sluiten van kansspelen. Voorts kan de vergunninghouder de speler bij de kansspelautoriteit voordragen voor onvrijwillige uitsluiting (tot zes maanden) in het centraal register.

### Doorverwijzen

Wanneer een vergunninghouder in contact treedt met de speler, dient hij hem ook actief te wijzen op de mogelijkheden van hulpverlening. Bijvoorbeeld reguliere verslavingsbehandeling bij GGZ-instellingen of zelfhulpgroepen. Ook (anonieme) online hulpverlening is mogelijk.

## *5.2 Bescherming van de consument*

In paragraaf 2.3 zijn de uitgangspunten vermeld die bij casinospelen bijdragen aan een hoog niveau van consumentenbescherming. Deze uitgangspunten leiden tot het treffen van een aantal maatregelen.

### *Adequate informatievoorziening aan de consument*

Vergunninghouders moeten zowel in de speelcasino's als via (externe) communicatiekanalen voldoende informatie beschikbaar stellen over de aard en omvang van het spelaanbod en de bedragen die kunnen worden verspeeld. Deze informatieverplichtingen en de wijze waarop die moeten worden vormgegeven, worden in lagere regelgeving nader uitgewerkt. In ieder geval wordt gedacht aan informatieverplichtingen over de samenstelling van het spelaanbod, de wijze waarop de aangeboden kansspelen worden gespeeld, de hoogte van de bedragen die kunnen worden ingezet, de winstkansen en het uitkeringspercentage.

### *Geen toegang in speelcasino's voor minderjarigen*

Potentiële spelers kunnen het speelcasino niet eerder betreden dan nadat hun identiteit en leeftijd zijn vastgesteld. In ieder geval zal minderjarigen geen toegang tot het speelcasino worden verschaft. Daarnaast zullen ook personen die niet in staat worden geacht in vrijheid hun wil te bepalen alsmede personen van wie wordt verwacht dat zij de huisregels niet in acht zullen nemen niet tot het speelcasino worden toegelaten.

### *Het waarborgen van een eerlijk spelverloop*

Een belangrijk aspect van consumentenbescherming betreft de betrouwbaarheid van de in speelcasino's aangeboden kansspelen. Bezoekers moeten erop kunnen vertrouwen dat bij deze kansspelen het spelverloop in de casino's te allen tijde op eerlijke en betrouwbare wijze geschiedt. Dit betekent in de eerste plaats dat er strenge eisen zullen

worden gesteld aan het in de speelcasino's aanwezige materieel, waaronder de speeltafels en het spelmateriaal. Dit materieel moet veilig en betrouwbaar zijn en aan objectieve technische standaarden voldoen. Om het toevalskarakter van de in het speelcasino aangeboden kansspelen zoveel mogelijk te waarborgen, worden de kansgeneratoren – zoals de roulettecilinders – aan voorafgaande goedkeuring en periodieke controle van een keuringsinstelling onderworpen. Ten tweede worden hoge eisen gesteld aan het in de speelcasino's werkzame personeel: dit dient betrouwbaar en voldoende gekwalificeerd te zijn. Deze verplichtingen worden nader uitgewerkt in lagere regelgeving.

#### *Bescherming van consumentengegevens*

Alvorens bezoekers het speelcasino kunnen betreden, wordt hun identiteit en leeftijd vastgesteld en vindt registratie van deze gegevens plaats in de geautomatiseerde systemen van de vergunninghouder. In het kader van het voorkomen en tegengaan van kansspelverslaving worden in deze systemen tevens gegevens vastgelegd over het speelgedrag van individuele bezoekers en over eventuele interventies van de zijde van de vergunninghouder. Ter voorkoming van misbruik van deze gegevens worden strenge eisen gesteld aan de gegevensverwerking door de vergunninghouder. Bezoekers moeten erop kunnen vertrouwen dat zorgvuldig wordt omgegaan met hun persoonsgegevens en dat in overeenstemming wordt gehandeld met de Wet bescherming persoonsgegevens.

#### *Het op zorgvuldige wijze vormgeven aan wervings- en reclameactiviteiten*

Met het oog op de gewenste kanalisatie moet vergunninghouders voldoende ruimte worden geboden om de consument te wijzen op het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod. Vergunninghouders dienen echter wel op verantwoorde wijze gebruik maken van de mogelijkheid om reclame te maken voor de door hen aangeboden kansspelen. Om die reden bepaalt artikel 4a, tweede lid, Wok, dat vergunninghouders op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm geven aan wervings- en reclameactiviteiten, waarbij in het bijzonder wordt gewaakt tegen onmatige deelneming. Onder zorgvuldige en evenwichtige wervings- en reclameactiviteiten wordt in ieder geval verstaan dat dergelijke activiteiten niet misleidend zijn en dat bij deze activiteiten wordt gewezen op de risico's van onmatige deelneming aan kansspelen. In het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen is nader uitgewerkt wat onder het aanzetten tot onmatige deelneming wordt verstaan. Ook bevat dit besluit andere voorschriften die ertoe strekken consumenten te beschermen.

### *5.3 Voorkomen fraude en criminaliteit*

Een belangrijk instrument ter voorkoming van witwaspraktijken in speelcasino's vormt de Wwft. Deze wet blijft onder het gewijzigde speelcasinoregime onverkort van toepassing op rechtspersonen die een speelcasino exploiteren. Voor dergelijke instellingen brengt de Wwft verschillende verplichtingen met zich mee.

In de eerste plaats moet een instelling cliëntenonderzoek verrichten. Het cliëntenonderzoek stelt de instelling onder andere in staat om de cliënt te identificeren en diens identiteit te verifiëren, het doel en de aard van de zakelijke relatie vast te stellen en een voortdurende controle op de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties uit te oefenen.

Ten tweede dient een instelling een verrichtte of voorgenomen ongebruikelijke transactie, onverwijld nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden, melden aan de Financiële inlichtingen eenheid (FIU). In het Uitvoeringsbesluit Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme zijn voor speelcasino's indicatoren vastgesteld aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een transactie wordt aangemerkt als een ongebruikelijke transactie. Het betreft het in depot nemen van munten, bankbiljetten of andere waarden van € 15.000 of meer, girale transacties van € 15.000 of meer en verkoop aan een cliënt van speelpenningen met een tegenwaarde van € 15.000 of meer (tegen inlevering van een cheque of buitenlandse valuta). In het voorgestelde speelcasinoregime ziet de kansspelautoriteit, anders dan nu het geval is,



toe op de naleving van de Wwft door houders van een vergunning tot het exploiteren van een speelcasino.

#### *5.4 Maatregelen ten behoeve van de geschiktheid en de betrouwbaarheid*

In speelcasino's wordt dikwijls met hoge inzetten om hoge bedragen gespeeld. Bezoekers van een speelcasino moeten er dan ook op kunnen vertrouwen de aan het casino toevertrouwde gelden op deugdelijk wijze worden beheerd en dat het casino te allen tijde aan zijn uitbetalingsverplichtingen kan voldoen. Dit stelt hoge eisen aan aanbieders op het gebied van geschiktheid, bedrijfsvoering, betrouwbaarheid en deskundigheid.

##### *Geschikte aanbieders*

Alleen geschikte aanbieders kunnen in aanmerking komen voor een vergunning tot het organiseren van een speelcasino. Daarom worden eisen gesteld aan de rechtsvorm, de transparantie en de continuïteit van de aanbieder.

De vergunninghouder moet de rechtsvorm van een kapitaalvennootschap hebben, bijvoorbeeld een naamloze vennootschap, een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid of een Europese vennootschap. Door middel van de eis van kapitaalvennootschap wordt de continuïteit van de vergunninghouder in voldoende mate geborgd en wordt voorkomen dat het (voort)bestaan van de vergunninghouder afhankelijk zou zijn van het lot of de aanwezigheid van een of meer natuurlijke personen. Daarnaast verschaft deze eis transparantie in de organisatie van de aanbieder, aangezien regels omtrent kapitaalvennootschappen op grond van het Europees recht geharmoniseerd zijn. Deze harmonisatie brengt met zich mee dat kapitaalvennootschappen aan bepaalde eisen moeten voldoen, met name op het vlak van (financiële) rapportages, boekhouding en controles.

Ook voor het overige dient de continuïteit van de aanbieder te worden gewaarborgd. Zo mag een aanbieder bij de aanvraag niet in surseance van betaling of in staat van faillissement verkeren. Ook mag geen beslag zijn gelegd op zijn vermogen of op een of meer bedrijfsmiddelen die daarvan een aanmerkelijk deel vormen. Dreiging van faillissement, surseance van betaling, of een beslag kan ook reden zijn voor twijfel aan de geschiktheid van de aanbieder in kwestie. De vereisten met betrekking tot de geschiktheid van de aanbieder worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt.

##### *Bedrijfsvoering*

De vergunninghouder moet zijn bedrijfsvoering zo inrichten dat een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van speelcasino's, alsmede het toezicht op de naleving van de Wok, de Wwft en de Sanctiewet 1977, is gewaarborgd.

Bij de bedrijfsvoering gaat het om de bedrijfsmiddelen (onder andere personeel, ICT, speelautomaten, speeltafels en de omgeving waarin delen van de bedrijfsvoering zijn gehuisd) en werkwijzen (gedocumenteerde processen en procedures) die door de vergunninghouder gebruikt worden bij het organiseren van het speelcasino. Deze bedrijfsmiddelen en werkwijzen zijn bepalend voor de vraag of de bedrijfsvoering van de vergunninghouder erop is ingericht om de Wok, de Wwft en de Sanctiewet 1977 na te leven. Een vergunninghouder kan bijvoorbeeld niet aan een informatieplicht voldoen, indien de relevante informatie niet systematisch wordt verzameld.

Bij een verantwoorde bedrijfsvoering gaat het om zaken als deugdelijk beheer, eerlijkheid, integriteit, betrouwbaarheid en veiligheid. De vergunninghouder is verantwoordelijk voor een beheerst aanbod van kansspelen waarbij de speler kan vertrouwen op de eerlijkheid en integriteit van de vergunninghouder, van het spel en van de andere spelers, alsmede op de vertrouwelijke behandeling van zijn gegevens. Bij de betrouwbaarheid van de bedrijfsvoering spelen deels dezelfde verwachtingen een rol, zoals eerlijkheid, integriteit, betrouwbaarheid en veiligheid. Daarnaast gaat het bij betrouwbaarheid ook om de continuïteit, de inzichtelijkheid en conformiteit met de kansspelregelgeving. Voor de consument moet duidelijk zijn wie de vergunninghouder is en de vergunninghouder moet bij eventuele vragen en klachten ook daadwerkelijk bereikbaar zijn. De vergunninghouder moet aan zijn informatieverplichtingen kunnen

voldoen, zoals het inzichtelijk maken hoe de kansspelen worden georganiseerd en aangeboden.

Verder moet de bedrijfsvoering van de vergunninghouder zo zijn ingericht dat deze controleerbaar is. Zonder controleerbaarheid is immers niet na te gaan of de relevante onderdelen van de bedrijfsvoering inderdaad verantwoord en betrouwbaar zijn.

#### *Betrouwbare en deskundige vergunninghouders*

De betrouwbaarheid van de vergunninghouder en van degenen die zijn beleid bepalen of medebepalen, dient buiten twijfel te staan. De wijze waarop die betrouwbaarheid wordt vastgesteld en de feiten en omstandigheden die daarbij worden betrokken, worden nader uitgewerkt in de lagere regelgeving. De aanbieder die voor een vergunning in aanmerking wil komen, moet aantonen dat zijn betrouwbaarheid buiten twijfel verheven is, onder meer aan de hand van een verklaring omtrent het gedrag, of indien het een buitenlandse vennootschap betreft, een soortgelijk document waaruit blijkt dat hij geen relevante antecedenten heeft. De kansspelautoriteit kan ook gebruik maken van de mogelijkheden die de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) biedt. Ten aanzien van buitenlandse aanvragers is de effectiviteit hiervan uiteraard grotendeels afhankelijk van de mate waarin gegevens door het buitenland wordt verstrekt. De bewijslast met betrekking tot de betrouwbaarheid ligt dan ook bij de betrokken aanbieder.

Voorts dient de vergunninghouder ervoor zorg te dragen dat hij betrouwbaar en deskundig personeel (op sleutelposities) in dienst neemt en houdt. De desbetreffende medewerkers zullen daarom (periodiek) aan een betrouwbaarheidstoets moeten worden onderworpen. Hierbij moet worden gedacht aan het opvragen van een verklaring omtrent het gedrag en het – bij de aanstelling – inwinnen van referenties.

Deskundigheid dient niet alleen aanwezig te zijn met betrekking tot de aangeboden kansspelen maar ook ten aanzien van de uitvoering van de op vergunninghouder rustende zorgplicht om onmatige deelneming aan kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen.

## **6. Toezicht en Handhaving**

#### *Toezicht door de kansspelautoriteit*

Op 1 april 2012 is de kansspelautoriteit ingesteld, een zelfstandig bestuursorgaan dat als wettelijke taken heeft: het verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen, het bevorderen van het voorkomen van kansspelverslaving, het geven van voorlichting en informatie, het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan. Concreet betekent dit dat de kansspelautoriteit toeziet op de naleving van de Wok (en onderliggende regelgeving) en, voorzover het toezicht op vergunninghouders op grond van de Wok betreft, de Wwft en de Sanctiewet 1977. Met de instelling van de kansspelautoriteit is vooruitgelopen op de modernisering van het kansspelbeleid. Door het toezicht aan deze gespecialiseerde markttoezichthouder toe te vertrouwen wordt een adequaat en onafhankelijk toezicht op de casinomarkt gewaarborgd op een casinomarkt waarop verschillende aanbieders naast elkaar opereren.

Bij de uitoefening van het toezicht op de naleving van de relevante wet- en regelgeving kan de kansspelautoriteit het bestuursrechtelijk instrumentarium van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) inzetten. Zo kan de kansspelautoriteit gegevens en bescheiden vorderen van vergunninghouders, waaronder in ieder geval de bezoekersregistratie en het register waarin interventies op het speelgedrag worden bijgehouden. Daarmee verkrijgt de kansspelautoriteit de informatie die nodig is om te controleren of de vergunninghouder op de voorgeschreven manier registreert, monitort en intervenueert.

#### *Handhaving door de kansspelautoriteit*

De kansspelautoriteit heeft verschillende in de Awb neergelegde handhavingsinstrumenten tot haar beschikking: de last onder bestuursdwang, de last

onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel kansspelen op afstand in enkele aanvullende bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten, teneinde de kansspelautoriteit meer slagkracht te geven. De last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom zijn herstelsancties, waarmee wordt beoogd een overtreding geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken. Met deze sancties kan op een effectieve en snelle wijze worden ingegrepen om een geconstateerde onrechtmatigheid snel en adequaat te herstellen. De kansspelautoriteit kan de vergunninghouder een termijn stellen waarbinnen de onrechtmatigheid moet worden hersteld. Is daaraan geen gehoor gegeven, dan kan de kansspelautoriteit door middel van bestuursdwang feitelijk een einde maken aan de overtreding, zoals door het verzegelen van bedrijfsruimten en voorwerpen. Ook bij een last onder dwangsom kan de kansspelautoriteit een bevel geven om een overtreding te herstellen, waarbij er een betalingsverplichting ontstaat indien de vergunninghouder de overtreding niet tijdig heeft hersteld.

De in het wetsvoorstel kansspelen op afstand opgenomen aanvullende handhavingsinstrumenten zien niet alleen op de handhaving van kansspelregelgeving op het gebied van kansspelen op afstand, maar ook op het gebied van de landgebonden kansspelen, zoals speelcasino's. Zo krijgt de kansspelautoriteit de bevoegdheid om bedrijfsruimten en voorwerpen te verzegelen om te voorkomen dat een aanbieder bewijsstukken of voorwerpen kan vernietigen of verplaatsen. Ook wordt voorgesteld de kansspelautoriteit de bevoegdheid te geven woningen tegen de wil van de bewoner binnen te treden en te doorzoeken. Verder krijgt de kansspelautoriteit de bevoegdheid om daarvoor vatbare voorwerpen in beslag te nemen. Deze bevoegdheden kunnen indien nodig met behulp van de sterke arm worden uitgeoefend.

De kansspelautoriteit kan door middel van bestuurlijke boetes sancties opleggen wegens bepaalde overtredingen van bepalingen in de Wok. De boete kan oplopen tot € 780.000,- of, indien dat meer is, 10% van de netto-omzet van de vergunninghouder.

Bestuursrechtelijke handhaving is het uitgangspunt, strafrechtelijke handhaving is ultimum remedium. In zijn algemeenheid zal strafrechtelijke handhaving de voorkeur verdienen in gevallen waarin sprake is van (ernstige) meervoudige of herhaalde overtredingen, indien zich verwevenheid voordoet met (andere) criminele activiteiten of indien de behoefte bestaat aan de toepassing van strafvorderlijke dwangmiddelen en bevoegdheden, alsmede de oplegging van specifiek strafrechtelijke sancties.

#### *Toezichthoudende rol van ACM*

Het toezicht is niet exclusief bij de kansspelautoriteit belegd. Voor het toezicht op de consumentenbescherming, één van de drie pijlers van het kansspelbeleid, speelt ook de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een belangrijke rol. ACM is aangewezen toezicht te houden op de naleving van de Wet handhaving consumentenbescherming, een terrein waarop zij samenwerkt met de kansspelautoriteit en waartoe beide toezichthouders een samenwerkingsprotocol hebben opgesteld. Daarnaast ziet ACM toe op de naleving van de Mededingingswet.

#### *Toezichthoudende rol DNB*

Casino-aanbieders die in het kader van de uitoefening van het casinobedrijf wisseltransacties willen verrichten, dienen op grond van de Wft bij DNB een vergunning aan te vragen voor het uitoefenen van het bedrijf van wisselinstelling. DNB ziet toe op de naleving van de desbetreffende bepalingen van de Wft.

## **7. Financiële aspecten van het wetsvoorstel**

### *7.1 Algemeen*

In de nieuwe marktordening zullen verschillende private partijen naast elkaar opereren en zal er de nodige ruimte zijn voor ondernemerschap. Aanbieders moeten bij een efficiënte bedrijfsvoering een gezonde winst kunnen maken, zodat de

kapitaalverschaffers voldoende rendement op hun investeringen kunnen behalen. Een financieel gezonde casinosector komt ook de kanalisatiegraad – de mate waarin de kennelijke vraag naar casinospelen kan worden toegeleid naar het legale casinoaanbod – ten goede. Er wordt dan ook naar gestreefd de kosten die een vergunninghouder moet maken voor een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar casinoaanbod op een aanvaardbaar niveau te houden.

De kosten voor toekomstige vergunninghouders zijn opgebouwd uit het bedrag dat op basis van kostprijs is verschuldigd voor de behandeling van de vergunningaanvraag, het bij de veiling te betalen bedrag voor een (schaarse) vergunning tot het exploiteren van een speelcasino, de kansspelheffing (ter financiering van de kosten van de kansspelautoriteit), de kosten van periodieke keuring (door een keuringsinstelling) van bedrijfsmiddelen, processen en procedures, de kansspelbelasting, de vennootschapsbelasting en de bijdrage aan een preventiefonds kansspelen ("het verslavingsfonds"). Dit fonds, dat is aangekondigd in het wetsvoorstel kansspelen op afstand, zal worden gebruikt om (anonieme) behandeling van kansspelverslaafden te financieren en om onderzoek te doen naar preventie en behandeling van kansspelverslaving.

## *7.2 Belasting Kansspelbelasting*

Op grond van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet op de kansspelbelasting, wordt onder de naam 'kansspelbelasting' een directe belasting geheven van degene die gelegenheid geeft tot deelname aan binnenlandse casinospelen. Houders van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino zullen derhalve worden onderworpen aan de heffing van kansspelbelasting. Bij deze categorie kansspelen vindt de heffing plaats over het zogenoemde bruto spelresultaat (inzetten minus beschikbaar gestelde prijzen). Het tarief van de kansspelbelasting bedraagt thans 29%.

### *Vennootschapsbelasting*

Onder de naam 'vennootschapsbelasting' wordt een directe belasting geheven van (o.a.) in Nederland gevestigde naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid. De belasting wordt geheven over de in een jaar genoten belastbare winst, verminderd met de volgens de wet toegestane te verrekenen verliezen. Het tarief van vennootschapsbelasting bedraagt – bij een belastbaar bedrag boven 200.000 euro – 25%.

## *7.3 Andere lasten voor vergunninghouders*

Strikte regulering in het belang van het Nederlandse kansspelbeleid betekent dat houders van een vergunning tot het exploiteren van een speelcasino kosten moeten maken om aan de gestelde voorwaarden te voldoen. Deze kosten worden in het belang van kanalisatie in dit wetsvoorstel en de uitwerking daarvan in lagere regelgeving op een redelijk niveau gehouden, door waar mogelijk aan te sluiten bij bestaande internationale normen en praktijken.

De aanbieder die in aanmerking wil komen voor een vergunning is voor de behandeling van de aanvraag een vergoeding verschuldigd (leges). Deze leges zullen naar verwachting **PM** bedragen.

Het hoogste bod (bij de veiling) **PM**

De betaling van kansspelheffing (artikel 33e Wok) is noodzakelijk ter financiering van de wettelijke taken van de kansspelautoriteit, waaronder het toezicht op de naleving van de kansspelregelgeving en de Wwft, het beheer van het centraal register uitsluiting kansspelen, het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving en het geven van voorlichting en informatie. Deze kosten zijn strikt noodzakelijk in het belang van de verwezenlijking van de doelstellingen van het kansspelbeleid. De kansspelheffing wordt bij elke houder van een vergunning tot het exploiteren van een speelcasino geheven, waarbij als grondslag het aantal speeltafels, het aantal aan die

tafels gekoppelde spelersterminals, en het aantal spelersplaatsen van speelautomaten wordt aangehouden.

Kosten van periodieke keuring van bedrijfsmiddelen, procedures en processen **PM**  
Bijdrage verslavingsfonds **PM**

## **8. Privacy impact assessment**

Enkele onderdelen van dit wetsvoorstel hebben een impact op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen bij een speelcasino, zoals bestuurders, leidinggevenden, medewerkers en bezoekers/spelers. Om de impact van de maatregelen uit het wetsvoorstel te bepalen en beperkende maatregelen te nemen, is een Privacy Impact Assessment (PIA) uitgevoerd. Gedurende het ontwerp van het wetsvoorstel is doorlopend geanalyseerd wat de invloed van bepaalde maatregelen op de persoonlijke levenssfeer is en of de beleidsdoelstellingen kunnen worden bewerkstelligd met uit het oogpunt van privacy minder vergaande maatregelen.

Om op een goede manier om te gaan met de privacy van betrokkenen zijn de aanbevelingen van de PIA verwerkt in het wetsvoorstel. Veel aanbevelingen uit het rapport zien op de nadere uitwerking van het wetsvoorstel in lagere regelgeving. Deze aanbevelingen worden bij de verdere uitwerking meegenomen en vanzelfsprekend wordt er daarbij naar gestreefd om de impact op de privacy van betrokkenen zo gering mogelijk te houden. Voor de lagere regelgeving zal een afzonderlijke PIA worden uitgevoerd.

De PIA die in het kader van dit wetsvoorstel is uitgevoerd ziet primair op de gegevensverwerking met betrekking tot personen, die voortvloeit uit de artikelen 27h tot en met 27o en de artikelen 27r en 27s. Het wetsvoorstel bouwt voort op een enkele (nieuwe) maatregelen die in het wetsvoorstel kansspelen op afstand zijn voorzien voor de houder van (de enige) vergunning tot het organiseren van speelcasino's. Het betreft onder meer de inrichting van een centraal register voor uitsluiting van deelname aan kansspelen en het toekennen van aanvullende bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden aan de kansspelautoriteit. De impact op de privacy die met deze maatregelen verband houdt is reeds in genoemd wetsvoorstel in beeld gebracht en is derhalve in de PIA ten behoeve van het onderhavige wetsvoorstel buiten beschouwing gelaten.

Op basis van dit wetsvoorstel valt een onderscheid te maken in het verwerken van persoonsgegevens door vergunninghouders en door de kansspelautoriteit.

### *8.1 Gegevensverwerking door vergunninghouders*

In het wetsvoorstel worden onder meer eisen gesteld aan de betrouwbaarheid van personen die bij een speelcasino zijn betrokken, de deskundigheid van medewerkers, de bedrijfsvoering, een eerlijk spelverloop en cameratoezicht. Voornoemde eisen leiden tot verwerkingen van persoonsgegevens door de houders van vergunningen tot het organiseren van een speelcasino. De aanbevelingen die op dit punt zijn gedaan zien voornamelijk op de nadere uitwerking in lagere regelgeving. Om een beeld te schetsen van de aanbevelingen wordt hieronder een aantal voorbeelden gegeven.

Het wetsvoorstel geeft aanleiding tot de verwerking van persoonsgegevens door vergunninghouders van een ruime kring van personen die bij een speelcasino betrokken zijn. Nu veel uit het wetsvoorstel voortvloeiende verplichtingen nog nader worden uitgewerkt in lagere regelgeving, kan in deze memorie van toelichting nog geen volledig beeld worden gegeven van de persoonsgegevens die op grond van dit wetsvoorstel door houders van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino worden verwerkt. Wel is in paragraaf 5.4 gehoor gegeven aan de aanbeveling om in algemene zin duidelijker aan te geven aan welke verwerking van persoonsgegevens wordt gedacht. Bij het opstellen van lagere regelgeving zal opnieuw een PIA worden opgesteld en zullen alle voorgenomen gegevensverwerkingen zorgvuldig worden gewogen.

Artikel 27s, tweede lid, bepaalt dat camera's worden ingezet voor het toezicht op naleving van de Wok. De aanbevelingen om verduidelijking te geven van de mogelijkheden voor het inzetten van cameratoezicht - namelijk cameratoezicht van zowel zichtbare als niet zichtbare camera's - en om de bezoekers hier duidelijk over te informeren, zijn overgenomen in de toelichting bij artikel 27s, vierde lid.

## 8.2 Gegevensverwerking door de kansspelautoriteit

De kansspelautoriteit zal ten behoeve van de vergunningverlening en het uitoefenen van haar toezichtstaak persoonsgegevens verwerken.

Bij persoonsgegevens die worden verwerkt ten behoeve van de vergunningverlening kan worden gedacht aan de gegevens die voortvloeien uit een aanvraag tot verlening van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino. Die persoonsgegevens kunnen door de aanvrager van de vergunning worden verstrekt, maar ze kunnen de kansspelautoriteit ook via een andere weg bereiken. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de persoonsgegevens die voortvloeien uit de toepassing van de Wet Bibob in het kader van de behandeling van een aanvraag. Bij het opstellen van lagere regelgeving wordt ook ten aanzien van de gegevensverwerking door de kansspelautoriteit opnieuw een PIA opgesteld en zullen alle voorgenomen gegevensverwerkingen zorgvuldig worden gewogen.

Bij de uitwerking van lagere regelgeving zal tevens nadrukkelijk oog zijn voor samenloop met vergunningsprocedures die voortvloeien uit andere wetgeving. Houders van een vergunning voor een speelcasino zullen in veel gevallen, in het verlengde van de exploitatie van het casino, ook een vergunning willen aanvragen voor het uitoefenen van het bedrijf van wisselinstelling dan wel voor het verrichten van horeca-activiteiten. Dit kan ertoe leiden dat er verschillende vergunningsprocedures moeten worden doorlopen, waarbij bij elke procedure ten aanzien van bepaalde personen – bijvoorbeeld bestuurders en beleidsbepalers – gegevensverwerking plaatsvindt. Door het zorgvuldig op elkaar afstemmen van de verschillende vergunningsprocedures en door het terzake voeren van overleg met de betrokken bestuursorganen, zullen dubbelingen en tegenstrijdigheden bij de nadere uitwerking van de lagere regelgeving waar mogelijk worden voorkomen.

De kansspelautoriteit verwerkt voorts persoonsgegevens ten behoeve van de uitoefening van haar toezichtstaak. Dit wetsvoorstel heeft wat betreft de uitoefening van het toezicht door de kansspelautoriteit echter geen impact op de privacy van de bij speelcasino's betrokken personen. Wel voorziet het wetsvoorstel kansspelen op afstand in een aantal (generieke) aanvullende bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten voor de kansspelautoriteit. Voor de impact van die aanvullende maatregelen op de privacy zij verwezen naar de memorie van toelichting van het wetsvoorstel kansspelen op afstand.

## 9. Europeesrechtelijk kader

Het gelegenheid geven tot deelneming aan kansspelen is een dienst in de zin van artikel 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VwEU) en ten aanzien van aanbieders van die diensten geldt bovendien de vrijheid van vestiging, als bedoeld in artikel 49 VwEU. Hoewel er geen specifieke EU-regelgeving bestaat met betrekking tot kansspelen, geeft de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) een juridisch kader waarbinnen lidstaten worden geacht hun kansspelbeleid vorm te geven.

Het Hof heeft het verbod om zonder voorafgaande vergunning kansspelen aan te bieden aangemerkt als een beperking van de vrijheid van dienstverrichting. Beperkingen die worden gesteld aan kansspelactiviteiten kunnen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid worden toegestaan op grond van de artikelen 51, 52 en 62 VwEU. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kunnen zulke beperkingen voorts hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, zoals het doel de consument te beschermen, fraude te bestrijden, te voorkomen dat burgers tot

geldverkwisting door gokken worden aangespoord, en maatschappelijke problemen in het algemeen te vermijden. Bij ontbreken van harmonisatie op kansspelgebied, beschikken de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge om te bepalen wat noodzakelijk is voor de bescherming van genoemde dwingende redenen van algemeen belang. Het Hof heeft in zijn rechtspraak aanvaard dat lidstaten op goede gronden van oordeel kunnen zijn dat de eerdergenoemde dwingende redenen van algemeen belang het best zijn gediend door de verlening van een uitsluitend recht aan een enkele instelling. De door lidstaten opgelegde beperkingen moeten echter evenredig zijn en zonder discriminatie worden toegepast. Een nationale regeling die voorziet in een monopoliepositie van een enkele aanbieder is dan ook slechts geschikt om de verwezenlijking van het aangevoerde doel te verzekeren, indien die regeling dat doel daadwerkelijk op coherente en systematische wijze nastreeft. Het Hof stelt voorts de eis van horizontale consistentie, hetgeen erop neer komt dat er een verband dient te zijn tussen het verslavingsrisico van een spelvorm en de mate waarin die spelvorm is gereguleerd. Zo kan een vergunningstelsel dat kansspelvormen met een relatief laag verslavingsrisico, zoals loterijen, strikter reguleert dan kansspelvormen met een hoger verslavingsrisico, zoals casinospelen of speelautomaten, onder bepaalde omstandigheden als onvoldoende consistent worden beoordeeld. Indien er minder vergunningen beschikbaar zijn dan dat er geïnteresseerde partijen zijn voor die vergunningen, wordt er wel gesproken van schaarse vergunningen. Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat niet alleen bij de gunning van opdrachten en concessies, maar ook bij de verdeling van schaarse vergunningen, het transparantiebeginsel in acht dient te worden genomen. Om te garanderen dat alle geïnteresseerde partijen een eerlijke kans hebben op het verkrijgen van een schaarse vergunning, geldt als uitgangspunt dat vergunningen op een objectieve en transparante wijze worden verleend. Concreet houdt dat in dat het vergunningstelsel moet zijn gebaseerd op objectieve criteria, die niet-discriminerend en vooraf kenbaar zijn. Schaarse vergunningen kunnen aldus niet zomaar onderhands worden verleend, dan wel verlengd, omdat ook andere geïnteresseerde partijen de mogelijkheid moet worden geboden om mee te dingen naar de vergunning. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is nadrukkelijk rekening gehouden met de hierboven besproken rechtspraak van het Hof. Zo geldt er binnen de EU een gelijk speelveld voor partijen die interesse hebben in een vergunning tot het aanbieden van een speelcasino. Aan de beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging is bovendien uitgebreid aandacht besteed in deze memorie van toelichting en voor de verlening van vergunningen wordt een objectieve en transparante procedure voorgesteld.

## **10. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

**PM** (uitvoeringstoets Kansspelautoriteit).

## **11. Bedrijfseffecten**

In het kader van de voorbereidingen van dit wetsvoorstel is door onderzoeksbureau SIRA een inschatting gemaakt van de administratieve lasten, de nalevingskosten en de overige bedrijfseffecten als gevolg van dit wetsvoorstel. Administratieve lasten zijn de kosten voor het bedrijfsleven en burgers om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortkomen uit het wetsvoorstel. Nalevingskosten zijn alle kosten die met de naleving van verplichtingen uit het wetsvoorstel zijn gemoeid. Op basis van interviews met enkele kansspelaanbieders zijn de effecten voor bedrijven gekwantificeerd. Daarbij is een inschatting gemaakt of al dan niet sprake is van bedrijfseigen kosten. Onder bedrijfseigen kosten worden handelingen verstaan die voortvloeien uit verplichtingen in de regelgeving, maar die bedrijven ook zonder deze regelgeving zouden uitvoeren of al uitvoerden voordat deze regelgeving er was. De

bedrijfseigen kosten worden om die reden niet meegerekend in de berekening van de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende lasten. Het houden van toezicht door middel van camera's, het verwerken van persoonsgegevens en het garanderen van passende deskundigheid en betrouwbaarheid van het personeel worden bijvoorbeeld aangemerkt als bedrijfseigen kosten en zijn derhalve niet meegenomen bij de berekening van de nalevingskosten.

Voor burgers brengt dit wetsvoorstel geen extra lasten met zich mee. De lasten voor burgers die een casino bezoeken, zoals de lasten die gepaard gaan met de identificatie bij speelcasino's en - in voorkomende gevallen - met inschrijving in het centraal register voor uitsluiting van deelname aan kansspelen, vloeien namelijk niet voort uit dit wetsvoorstel, maar uit het wetsvoorstel kansspelen op afstand. Deze lasten zijn dan ook reeds in het kader van dat wetsvoorstel in kaart gebracht.

De meeste verplichtingen die uit dit wetsvoorstel voortkomen, hebben betrekking op houders van een vergunning tot het organiseren van speelcasino's. Veel verplichtingen voor vergunninghouders gelden op dit moment al voor de (enige) vergunninghouder voor speelcasino's, Holland Casino. Daarnaast geldt voor een aantal van de geïdentificeerde verplichtingen voor vergunninghouders dat zij onderdeel zijn van het wetsvoorstel kansspelen op afstand. Het gaat hierbij met name om de verplichtingen ten aanzien van het centraal register voor uitsluiting van deelname aan kansspelen. Om dubbeltelling in de lasten te voorkomen, zijn de verplichtingen die reeds gelden voor Holland Casino en de verplichtingen die reeds in het wetsvoorstel kansspelen op afstand in kaart zijn gebracht, bij de kwantificering van de bedrijfseffecten ten behoeve van dit wetsvoorstel buiten beschouwing gelaten.

Het precieze aantal vergunninghouders is niet op voorhand te bepalen. Na de privatisering van Holland Casino en de verlening van nieuwe vergunningen zijn er maximaal zeven vergunninghouders. SIRA schat op basis van interviews in dat het meest waarschijnlijke aantal vergunninghouders twee tot vier is. Voor de overige zes vergunningen geldt immers dat er één partij kan zijn (niet zijnde Holland Casino) die meerdere van deze vergunningen weet te bemachtigen. In het onderzoek is daarom met deze bandbreedte gewerkt. SIRA verwacht dat ook buitenlandse partijen zullen opteren voor een casinovergunning in Nederland. Naar inschatting van SIRA zullen de wijzigingen in de casinowetgeving geen significant effect hebben op de werkgelegenheid in de sector.

Op basis van interviews met relevante personen uit het bedrijfsleven is een eerste schatting gemaakt van de initiële en structurele lasten. De initiële of eenmalige lasten zijn noodzakelijke handelingen waarmee bedrijven alleen bij de inwerkingtreding te maken zullen hebben. De totale initiële administratieve lasten bedragen naar verwachting minimaal €228.000 en maximaal €912.000. Deze lasten komen volledig voort uit de vergunningaanvraagprocedure uitgaande van vijf tot twintig vergunningaanvragen. De lasten voor de vergunningaanvraag komen met name voort uit de tijd die nodig is voor het bestuderen van de indieningsvereisten en het verzamelen van de benodigde informatie. Daarnaast zijn er lasten als gevolg van de veiling. De totale initiële nalevingskosten worden geschat op € 107.800. De eenmalige nalevingskosten komen voort uit de maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving. De houders van de twee vergunningen voor nieuwe speelcasinovergunningen krijgen te maken met kosten voor het instellen van een centraal register, het inrichten van de locatie zodat toegangscontrole kan worden uitgevoerd en het werven en opleiden van personeel.

De structurele lasten zijn de verplichtingen die periodiek terugkomen voor bedrijven. De totale structurele administratieve lasten worden geschat op minimaal €114.000 en maximaal €303.900. Het grootste deel van deze administratieve lasten betreft de kosten die verband houden met maatregelen ter bescherming van de consument (€89.600 - €221.300). Het gaat daarbij om de kosten voor het aanstellen van een compliance



officer en de kosten voor aanschaf van – door de kansspelautoriteit af te geven - merktekens voor (modellen voor) speelautomaten.

De totale structurele nalevingskosten bedragen naar verwachting € 439.400. Houders van de twee vergunningen voor nieuwe speelcasino's krijgen te maken met extra personeels- en opleidingskosten als gevolg van de maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving.

## **12. Totstandkoming wetsvoorstel**

**PM** (bespreking consultatiereacties).

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I**

#### **Onderdeel A**

##### **Afdeling 1. Inleidende bepaling**

###### **Artikel 27g (algemeen)**

###### *Eerste lid*

In aansluiting op de systematiek van de huidige Wok volgt uit het eerste lid dat een speelcasino uitsluitend mag worden georganiseerd met een vergunning die met inachtneming van de nieuw voorgestelde titel IVb is verleend.

###### *Tweede lid*

Het tweede lid definieert wat wordt verstaan onder een speelcasino. Het gaat hierbij om een voor het publiek opengestelde of bedrijfsmatig gedreven vaste inrichting, waar door middel van gemeenschappelijk beoefende kansspelen aan de deelnemers een gelegenheid als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, wordt gegeven.

Uit deze definitie volgt dat gemeenschappelijk beoefende kansspelen die in besloten kring en niet bedrijfsmatig worden aangeboden buiten de reikwijdte van de definitie vallen. Gemeenschappelijk beoefende kansspelen die in besloten kring op bedrijfsmatige basis worden aangeboden, vallen echter wel onder de definitie. Zulke activiteiten behoeven derhalve op grond van het eerste lid een vergunning. Van een vaste inrichting is sprake indien de kansspelen worden aangeboden binnen een fysieke inrichting die een duidelijke zichtbaarheid en duurzaamheid heeft. Kansspelen die niet in een vaste inrichting, maar via het internet worden aangeboden vallen om die reden buiten de reikwijdte van de definitie. Onder gemeenschappelijk beoefende kansspelen wordt verstaan een kansspel waarbij aan verschillende deelnemers tegelijkertijd gelegenheid wordt gegeven om mee te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen. Bekende voorbeelden van dergelijke gemeenschappelijk beoefende kansspelen zijn roulette en blackjack. De mogelijkheid om gemeenschappelijk beoefende kansspelen aan te bieden is een wezenskenmerk van een speelcasino. Een speelcasino dat geen gemeenschappelijk beoefende kansspelen aanbiedt, kan dan ook niet worden aangemerkt als een speelcasino, maar lijkt daarentegen veel meer op een speelhal. Het woord 'wordt' in de definitiebepaling maakt dan ook duidelijk dat het aanbieden van gemeenschappelijk beoefende kansspelen niet alleen een mogelijkheid, maar een verplichting is voor vergunninghouders.

Gegarandeerd moet immers zijn dat de kennelijke vraag naar dit type kansspelen kan worden toegeleid naar legaal en betrouwbaar aanbod (de kanalisatiegedachte). Bij of krachtens lagere regelgeving kunnen op grond van artikel 27h, vierde lid, onder c, dan ook minima worden gesteld aan het aanbod van dit type kansspelen.

Het spelaanbod in een speelcasino is niet noodzakelijk beperkt tot kansspelen die gemeenschappelijk worden beoefend, maar kan ook bestaan uit speelautomaten. Dat ook speelautomaten in een speelcasino kunnen worden opgesteld en geëxploiteerd, is in de definitie expliciet tot uitdrukking gebracht. Bij of krachtens artikel 30z, derde lid, Wok worden in lagere regelgeving regels gesteld over speelautomaten in een speelcasino.

##### **Afdeling 2. De vergunning tot het organiseren van een speelcasino**

### **Artikel 27h (aantal, geldigheidsduur, geografische spreiding, overgang)**

Het voorgestelde artikel 27h bevat bepalingen over de vergunning tot het organiseren van een speelcasino.

#### *Eerste lid*

Op grond van het eerste lid kan de raad van bestuur maximaal zestien vergunningen verlenen tot het organiseren van een speelcasino. Voor de onderbouwing van de keuze voor een gesloten vergunningstelsel met maximaal zestien vergunningen zij verwezen naar paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

#### *Tweede lid*

Het voorgestelde tweede lid bepaalt dat de vergunning tot het organiseren van een speelcasino voor bepaalde tijd wordt verleend en dat de vergunning niet kan worden overgedragen. De geldigheidsduur wordt op grond van het vierde lid in lagere regelgeving geregeld. In paragraaf 4.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangekondigd dat de geldigheidsduur van de vergunning op vijftien jaar vastgesteld zal worden. Het is vergunninghouders niet toegestaan om vergunningen over te dragen aan derde partijen. Verlening van vergunningen is voorbehouden aan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit, zodat effectief zicht kan worden gehouden op de hoedanigheid van de houder van de vergunning. Over andere wijzen van overgang van vergunningen, bijvoorbeeld door fusies van ondernemingen, worden krachtens het vierde lid, onderdeel e, algemeen verbindende voorschriften opgesteld. Voor iedere toegestane overgang van vergunningen zal in ieder geval altijd voorafgaande instemming van de kansspelautoriteit vereist worden, zodat te allen tijde getoetst wordt of met de overgang de doelstellingen van het kansspelbeleid gewaarborgd blijven.

#### *Derde lid*

Het derde lid bepaalt dat de vergunning tot het organiseren van een speelcasino wordt verleend onder een beperking die verband houdt met de geografische spreiding van de speelcasino's. De vergunning biedt aldus de mogelijkheid om binnen een bepaalde regio een speelcasino te exploiteren.

#### *Vierde lid*

Op grond van het vierde lid worden bij lagere regelgeving nadere regels gesteld met betrekking tot de vergunning tot het organiseren van een speelcasino.

Op grond van onderdeel a worden regels gesteld met betrekking tot de geografische spreiding van de speelcasino's, waar paragraaf 4.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting op ingaat.

Op grond van onderdeel b worden regels gesteld over de kansspelen die op grond van een vergunning mogen worden aangeboden binnen het speelcasino. Het ligt voor de hand dat vergunninghouders in ieder geval de kansspelen zullen kunnen aanbieden die Holland Casino in de huidige situatie op grond van de Beschikking casinospelen 1996 kan aanbieden. Daarbij kunnen op grond van onderdeel b ook spelregels en andere kenmerken van die spelen worden gegeven. De vergunninghouder kan binnen het speelcasino uitsluitend kansspelen aanbieden die bij of krachtens dit artikellid in een speelcasino mogen worden aangeboden. Hieruit volgt dus dat een vergunninghouder aan bezoekers van zijn speelcasino binnen dat speelcasino geen kansspelen op afstand kan aanbieden, ook als hij tevens in het bezit is van een vergunning tot het aanbieden van kansspelen op afstand. Door deze afbakening wordt voorkomen dat de verschillende kansspeldeelmarkten, waarbinnen op verschillende onderdelen verschillende voorschriften gelden, in elkaars vaarwater geraken.

Op grond van onderdeel c worden regels gesteld met betrekking tot de minimale en de maximale omvang van de te organiseren kansspelen. Aan het kansspelaanbod in speelcasino's kunnen op verschillende manieren minima en maxima worden gesteld. Dat kan aan de hand van het aantal speelautomaten en speeltafels per vestiging, maar bijvoorbeeld ook aan de hand van het aantal spelersplaatsen (het aantal deelnemersplaatsen aan speeltafels of speelautomaten), aan de hand van de hoogte van

het prijzengeld, aan de hand van de minimum en maximum inzet per persoon en per speelkans of een combinatie van deze factoren.

Op grond van onderdeel d worden regels gesteld over geldigheidsduur van de vergunning. Paragraaf 4.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting gaat nader in op de geldigheidsduur van de vergunning. Het is wenselijk dat alle zestien vergunningen aan het eind van de looptijd gelijktijdig aflopen. Om die gelijktijdige afloop van de looptijd van de vergunningen te bewerkstelligen, kan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (in ieder geval voor de eerste vergunningenperiode) dan ook de mogelijkheid worden gegeven om in bepaalde gevallen af te wijken van de voorgeschreven geldigheidsduur van de vergunning. De ene vergunninghouder zal immers meteen na vergunningverlening beschikken over een casinovestiging en personeel en vrijwel direct een speelcasino kunnen exploiteren, terwijl een andere vergunninghouder 'slechts' een kale vergunning heeft weten te bemachtigen en nog tijd nodig zal hebben om het speelcasino op te starten. Het zou niet redelijk zijn om de vergunninghouder die het speelcasino vrijwel direct zou kunnen exploiteren gedwongen te laten wachten tot alle andere vergunninghouders ook zo ver zijn. De raad van bestuur van de kansspelautoriteit zou in dat geval de looptijd van de vergunning van de partij die het speelcasino al direct kan exploiteren al op een eerder moment kunnen laten ingaan, zonder dat die vergunning al op een eerder moment dan de andere vergunningen zou aflopen.

Verder worden regels gesteld over de overgang van de vergunning (onderdeel e). Het tweede lid bepaalt dat de vergunning niet kan worden overgedragen, maar andere manieren van overgang, zoals in het geval van een fusie van rechtspersonen, zal onder bepaalde voorwaarden wel worden toegestaan.

### **Artikel 27i (transparante vergunningverlening)**

Het voorgestelde artikel 27i bevat bepalingen over de verlening van de vergunning tot het organiseren van een speelcasino. Uitgangspunt is dat vergunningen op een transparante en non-discriminatoire wijze worden verleend. Concreet houdt dat in dat het vergunningstelsel is gebaseerd op objectieve criteria, die niet-discriminerend en vooraf kenbaar zijn.

#### *Eerste lid*

Het eerste lid bepaalt dat de vergunning tot het organiseren van een speelcasino wordt verleend door middel van een veiling. Een veiling is een openbare verkoop waarbij de partij die op de veiling het hoogste bod uitbrengt als winnaar uit de bus komt. Het winnen van de veiling schept een betalingsverplichting van de winnende partij jegens de overheid.

#### *Tweede lid*

Om te bewerkstelligen dat vergunningen niet onderhands worden verleend, maar dat iedere geïnteresseerde partij voldoende tijd wordt gegund om haar interesse in het verkrijgen van de vergunning door het indienen van een aanvraag kenbaar te maken, bepaalt het tweede lid dat de raad van bestuur van de kansspelautoriteit tijdig passende openbaarheid geeft aan het voornemen tot het houden van een veiling. Het voornemen tot het houden van een veiling wordt in ieder geval aangekondigd in de Staatscourant. Op grond van het zesde lid wordt in lagere regelgeving meer precies bepaald wat dient te worden verstaan onder 'tijdig' en 'passende mate van openbaarheid'. Daarbij kunnen andere wijzen van openbaarmaking dan alleen door middel van plaatsing in de Staatscourant worden voorgeschreven.

#### *Derde lid*

Aanvragen van vergunningen tot het organiseren van een speelcasino worden door de raad van bestuur op dezelfde wijze inhoudelijk beoordeeld als wanneer er sprake zou zijn van een open vergunningenstelsel met een onbepaald aantal te verlenen vergunningen. De raad van bestuur bepaalt of de aanvraag voldoet aan de daartoe bij of krachtens de wet gestelde voorwaarden. Indien dat niet het geval is, wijst de raad van bestuur de

aanvraag af. Het derde lid maakt duidelijk dat een aanvraag die niet voldoet aan de daartoe gestelde voorwaarden wordt afgewezen nog voordat er een veiling heeft plaatsgevonden. Op die manier is gewaarborgd dat uitsluitend aanvragers die wel voldoen aan de voorwaarden ter verkrijging van de vergunning tot de veiling kunnen worden toegelaten.

#### *Vierde lid*

De (positieve dan wel negatieve) beslissing van de raad van bestuur tot toelating van de aanvraag tot de veiling is een beschikking in de zin van de Awb. De negatieve beslissing houdt immers een afwijzing van de aanvraag in, terwijl de positieve beslissing tot gevolg heeft dat de aanvrager wordt toegelaten tot de veiling en dus daadwerkelijk kans maakt op het verkrijgen van de vergunning. Ook de (positieve dan wel negatieve) beslissing van de raad van bestuur om uiteindelijk na een veiling een vergunning toe te kennen is een beschikking. Volgens de systematiek van de Awb staat tegen een beschikking voor belanghebbenden in beginsel bezwaar en beroep open. Het vierde lid is opgenomen om rond dit soort besluiten de effectieve rechtsbescherming van (derde-)belanghebbenden te dienen. Beoogd wordt om te voorkomen dat een onomkeerbare situatie ontstaat nog voordat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan. Een onomkeerbare situatie zou bijvoorbeeld kunnen ontstaan indien een partij in bezwaar of beroep opkomt tegen de weigering om toegelaten te worden tot de veiling, alsmede in voorkomende gevallen tegen de toelating van een directe concurrent tot de veiling, maar de veiling al hangende bezwaar of beroep wordt gehouden. Ook moet worden voorkomen dat een partij aan een veiling deelneemt maar later komt vast te staan dat die partij ten onrechte tot de veiling werd toegelaten. Een onomkeerbare situatie zou voorts kunnen ontstaan indien een vergunning naar aanleiding van een veiling wordt verleend maar de verlening van die vergunning nog wordt aangevochten. Als de winnaar zijn speelcasino eenmaal heeft geopend, zal het terugdraaien van de vergunningverlening ingrijpende gevolgen hebben. Zonder schorsende werking van het verzoek om een voorlopige voorziening zouden, in genoemde gevallen, dus al snel onomkeerbare gevolgen dreigen te ontstaan.

#### *Vijfde lid*

Een veiling wordt georganiseerd indien er meer geschikte aanvragen dan te verlenen vergunningen zijn. Indien voor een vergunning echter slechts één geschikte aanvraag wordt ingediend, dan kan de vergunning zonder veiling worden verleend. Indien niet één geschikte aanvraag wordt ingediend, kan van vergunningverlening worden afgezien. Doorslaggevend is het aantal aanvragen dat overblijft na de inhoudelijke beoordeling van de aanvragen door de raad van bestuur. Denkbaar is dat er vijf aanvragen worden gedaan voor een vergunning, maar dat de raad van bestuur drie aanvragen afwijst. In dat geval worden de overige twee aanvragen toegelaten tot de veiling. Indien de raad van bestuur echter vier van de vijf aanvragen afwijst, hoeft er niet te worden geveild. De raad van bestuur kan de vergunning tot het organiseren van een speelcasino dan zonder veiling verlenen aan de aanvrager van de enige niet afgewezen aanvraag. Doet de situatie zich voor dat alle aanvragen worden afgewezen, dan wordt er geen veiling georganiseerd en wordt er ook geen vergunning verleend. Het ligt dan in de rede dat de raad van bestuur van de kansspelautoriteit aan geïnteresseerden een hernieuwde mogelijkheid biedt om een aanvraag in te dienen.

#### *Zesde lid*

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld, die in ieder geval betrekking hebben op de indiening en behandeling van de aanvraag van een vergunning (onder a), de openbare aankondiging van de veiling (onder b), de veiling (onder c) en de termijn waarbinnen een beschikking op de aanvraag wordt gegeven (onder d).

Onder onderdeel a vallen onder andere regels over hoe de aanvraag moet worden ingediend, binnen welke termijn dat moet gebeuren en welke gegevens de aanvrager in ieder geval moet verstrekken. Daarbij kan worden gedacht aan gegevens waaruit blijkt dat de aanvrager zal voldoen aan de bij of krachtens de wet aan de vergunninghouder

gestelde voorwaarden, bijvoorbeeld met betrekking tot de organisatie van de aan te bieden kansspelen en de onderneming van de aanvrager.

Op grond van onderdeel b wordt bepaald welke informatie de aankondiging van de veiling, bedoeld in het tweede lid, in ieder geval moet bevatten. Uit die aankondiging moet bijvoorbeeld voldoende duidelijk blijken welke vergunningen geveild, wanneer een aanvraag kan worden ingediend, aan wie de aanvraag dient te worden gericht, een eventueel minimumbod, et cetera.

Om zeker te weten dat de aanvrager ook zal kunnen voldoen aan de verplichtingen voortvloeiend uit de veiling, kan op grond van onderdeel c voor de toelating tot de veiling als eis een financiële zekerheidsstelling worden gevraagd van de aanvrager. De zorgvuldige beoordeling van aanvragen en de organisatie van een veiling impliceren een aanzienlijke werklast voor de raad van bestuur van de kansspelautoriteit. Op grond van onderdeel d zal een beslistermijn op de aanvraag worden vastgesteld die daarmee voldoende rekening houdt.

Op grond van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht kan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit in bepaalde gevallen besluiten een aanvraag niet in behandeling te nemen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de aanvraag die wordt gedaan buiten de aanvraagperiode, zoals bekendgemaakt in de aankondiging van de veiling, bedoeld in het tweede lid. De situatie kan zich voordoen dat het maximaal aantal te verlenen vergunningen nog niet is bereikt, maar dat de raad van bestuur van de kansspelautoriteit nog niet op grond van artikel 27i, tweede lid, een veiling voor die vergunningen heeft aangekondigd. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de aanvraag die wordt ingediend daags nadat een vergunning tot het organiseren van een speelcasino is ingetrokken, maar nog voordat de raad van bestuur een veiling voor die vrijgekomen vergunning heeft kunnen aankondigen. De raad van bestuur van de kansspelautoriteit moet een redelijke termijn worden gegund om een veiling aan te kondigen en voor te bereiden en neemt een dergelijke, buiten de aanvraagperiode gedane, aanvraag mitsdien niet in behandeling.

### **Artikel 27j (afwijzing)**

Het voorgestelde artikel 27j bevat gronden waarop de aanvraag van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit wordt afgewezen.

#### *Eerste lid*

Bij de aanvraag moeten de gegevens en bescheiden worden overgelegd die voor de beoordeling van die aanvraag nodig zijn. Op grond daarvan en op grond van overige informatie waarover de kansspelautoriteit kan beschikken, moet voldoende zijn gewaarborgd dat de aanvrager en diens onderneming zullen voldoen aan de bij of krachtens de Wok gestelde voorschriften (onderdeel a), en dat het speelcasino na vergunningverlening overeenkomstig de Nederlandse kansspel- en anti-witwasregelgeving en de Sanctiewet 1977 zal worden georganiseerd (onderdeel b). Voorts moet voorafgaande aan de vergunningverlening voldoende zijn gewaarborgd dat doelmatig en doeltreffend toezicht op naleving van de Nederlandse kansspel- en anti-witwaswetgeving en de Sanctiewet 1977 kan worden uitgeoefend (onderdeel c). Zo zal uit de overgelegde stukken onder meer moeten blijken dat de aanvrager en zijn onderneming voldoen aan onder meer het zetelvereiste, het rechtsvormvereiste, het transparantievereiste, het continuïteitsvereiste, vereisten met betrekking tot de bedrijfsvoering, alsmede de betrouwbaarheids- en deskundigheidseisen. Indien bijvoorbeeld de betrouwbaarheid van de aanvrager of diens beleidsbepalers niet buiten twijfel staat, moet de aanvraag worden afgewezen. Ook zal moeten vast staan dat de bedrijfsvoering zo is ingericht dat de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van het speelcasino mogelijk is, maar ook bijvoorbeeld dat de informatieverplichtingen jegens de kansspelautoriteit nageleefd zullen worden. Verder moeten de beschikbare gegevens en bescheiden voldoende inzicht geven in de wijze waarop het speelcasino na vergunningverlening zal worden georganiseerd en moet reeds voor de verlening van de vergunning vast staan dat de mogelijkheden van adequaat

toezicht en adequate handhaving voldoende zijn gewaarborgd. Op het moment waarop de raad van bestuur van de kansspelautoriteit beoordeelt of een vergunning kan worden verleend, zal nog niet aan alle voorwaarden feitelijk zijn voldaan. Bepaalde vereisten –zoals het rechtsvormvereiste - kunnen aanvullende investeringen vergen, die eerst zullen worden gedaan nadat zekerheid bestaat over de vergunningverlening. In dergelijke gevallen moet uit de overgelegde gegevens en bescheiden wel voldoende duidelijk zijn dat aan de betreffende voorwaarde zal worden voldaan nadat de vergunning is verleend. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van uitgewerkte voornemens of conceptovereenkomsten. De raad van bestuur van de kansspelautoriteit kan in zulke gevallen de vergunning laten ingaan vanaf de datum waarop de voorwaarden daadwerkelijk zijn vervuld.

Inherent aan een gesloten vergunningenstelsel is de mogelijkheid dat een aanvraag weliswaar voldoet aan de voorwaarden die worden gesteld om tot de veiling te worden toegelaten, maar de aanvraag naar aanleiding van de veilinguitslag niet kan worden toegewezen. Een dergelijke aanvraag kan op grond van onderdeel d worden afgewezen.

#### *Tweede lid*

Op grond van het tweede lid kunnen de afwijzingsgronden nader worden uitgewerkt. Daarbij kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld met betrekking tot de gevallen waarin het voldoen aan een bepaald voorschrift, zoals het vereiste dat de betrouwbaarheid van de aanvrager buiten twijfel moet staan, onvoldoende is gewaarborgd.

### **Artikel 27k (wijziging, intrekking, schorsing)**

Het voorgestelde artikel 27k bevat gronden waarop een vergunning tot het organiseren van een speelcasino kan worden ingetrokken.

#### *Eerste lid*

Op grond van onderdeel a kan de vergunning worden ingetrokken indien de beslissing om die vergunning te verlenen is gebaseerd op onjuiste of onvolledige gegevens. Niet iedere onjuistheid of onvolledigheid rechtvaardigt de intrekking van een vergunning. De onjuistheid of onvolledigheid moet van dien aard zijn dat de vergunning niet aan de betrokken vergunninghouder zou zijn verleend, indien de kansspelautoriteit bij de vergunningverlening de beschikking zou hebben gehad over de volledige en juiste gegevens. Van onjuiste of onvolledige gegevens kan onder meer sprake zijn indien de vergunninghouder informatie heeft achtergehouden die noodzakelijk was om de aanvraag te kunnen beoordelen.

Op grond van onderdeel b kan de vergunning ook worden ingetrokken indien niet of niet meer wordt voldaan aan de bij of krachtens de Wok, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, de Sanctiewet 1977 of de Wet op de kansspelbelasting. De vergunninghouder moet vanzelfsprekend niet alleen op het moment van de aanvraag voldoen aan de voorwaarden voor de verkrijging van de vergunning, maar ook op elk moment dat hij vergunninghouder is. Gedacht kan worden aan een situatie waarin de vergunninghouder zijn rechtsvorm wijzigt of zijn zetel verplaatst en daardoor niet langer een kapitaalvennootschap met zetel in een EU/EER-lidstaat of een goedgekeurd derde land is, of aan een situatie waarin een zodanig ondoorzichtige zeggenschapstructuur is aangegaan dat doelmatig en doeltreffend toezicht niet langer mogelijk is, alsmede aan een situatie waarin de betrouwbaarheid van de vergunninghouder of diens beleidsbepalers niet langer buiten twijfel staat.

Op grond van onderdeel c kan de vergunning worden ingetrokken indien een aan de vergunning verbonden voorschrift of een beperking waaronder de vergunning is verleend is overtreden.

Op grond van onderdeel d is intrekking ook mogelijk indien de vergunninghouder niet binnen een redelijke termijn een speelcasino overeenkomstig de vergunning heeft georganiseerd. Vergunninghouders zullen daadwerkelijk het speelcasino moeten exploiteren. Voorkomen moet immers worden dat consumenten door het wegvallen van casinoaanbod in de verleiding worden gebracht om zich tot illegaal kansspelaanbod

wenden. Indien vergunninghouders hun verkregen vergunning niet binnen een redelijke termijn in gebruik hebben genomen, kan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit de vergunning intrekken. De vrijgekomen vergunning kan vervolgens via de wettelijk voorgeschreven procedure worden verleend aan een partij die de vergunning wel zal gebruiken om een speelcasino te exploiteren. Het is uiteindelijk aan de kansspelautoriteit om in een individueel geval te bepalen wat een redelijke termijn is waarbinnen een vergunninghouder zijn speelcasino heeft georganiseerd, maar het komt alleszins redelijk voor om een nieuwkomer op de casinomarkt voldoende tijd te gunnen, dat wil zeggen in ieder geval twee jaar, om de daadwerkelijke exploitatie van de vergunning voor te bereiden.

Op grond van onderdeel e kan de vergunning worden ingetrokken indien de houder van de vergunning kennelijk is opgehouden het speelcasino te organiseren. Het verschil met onderdeel d, waar de vergunning kan worden ingetrokken als de vergunninghouder geen speelcasino organiseert, is dat de vergunning op grond van onderdeel e kan worden ingetrokken als vergunninghouder het speelcasino weliswaar gedurende enige tijd heeft georganiseerd, maar daar op enig moment mee ophoudt. Ook bij dit onderdeel geldt dat moet worden voorkomen dat door het onbenut laten van de vergunning de consument zijn toevlucht zoekt tot het illegale aanbod.

Op grond van onderdeel f kan de vergunning worden ingetrokken indien de vergunninghouder onvoldoende medewerking heeft verleend aan het toezicht op naleving en de handhaving van de bij of krachtens de Wok, de Sanctiewet 1977, en de Wet op de kansspelbelasting gestelde voorschriften.

Uit de toepasselijke bepalingen van de Awb volgt dat de vergunninghouder, voordat de vergunning kan worden ingetrokken, door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit moet worden gehoord. Dit geeft hem de gelegenheid zich te conformeren aan de gestelde regels of bijzondere omstandigheden naar voren te brengen die moeten worden betrokken bij de beoordeling of de vergunning moet worden ingetrokken.

#### *Tweede lid*

Op grond van het tweede lid kan de vergunning worden geschorst hangende het onderzoek naar de wenselijkheid om die vergunning in te trekken. Met de zorgvuldige voorbereiding van een besluit omtrent de intrekking van de vergunning kan enige tijd zijn gemoeid, in het bijzonder indien onderzoek door bijvoorbeeld het openbaar ministerie of het Bureau Bibob nodig is. Indien de gegevens die aanleiding tot dat onderzoek hebben gegeven van dien aard zijn dat het niet verantwoord is om de vergunninghouder nog langer toe te staan een speelcasino te organiseren, moet de vergunning hangende de voorbereiding van het intrekkingbesluit kunnen worden geschorst. Het spreekt voor zich dat de periode van schorsing niet zeer lang kan zijn. Anderzijds moet binnen die periode wel een gedegen onderzoek gedaan kunnen worden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen hierover nadere regels worden gesteld (derde lid)

### **Afdeling 3. De houder van de vergunning tot het organiseren van een speelcasino**

#### **Artikel 271 (rechtsvorm, transparantie, continuïteit)**

Het voorgestelde artikel 271 bevat bepalingen over de rechtsvorm, de transparantie en de continuïteit van de vergunninghouder.

#### *Eerste lid*

Het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VwEU) verzet zich tegen een vereiste van een zetel in Nederland. Een dergelijk vereiste zou tot gevolg hebben dat in andere lidstaten opgerichte vennootschappen geheel zijn uitgesloten van het organiseren van een speelcasino in Nederland. Een buitenlandse vennootschap zou een andere vennootschap moeten oprichten of verwerven en kan zich niet beperken tot het grensoverschrijdend beheren van het in Nederland georganiseerde speelcasino. Dit



vormt niet alleen een beperking van vrijheid van vestiging, maar ook rechtstreekse discriminatie van vennootschappen met een zetel in een andere lidstaat. Het eerste lid verwoordt derhalve als uitgangspunt dat de vergunninghouder zijn statutaire zetel, hoofdbestuur of hoofdvestiging heeft in een EU- of EER- lidstaat.

#### *Tweede lid*

Op grond van het tweede lid kan de vergunning alleen verleend worden aan een rechtspersoon met de rechtsvorm van een naamloze vennootschap, een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, het equivalent daarvan naar het recht van een andere EU- of EER lidstaat of een Europese vennootschap. De vergunninghouder hoeft dus geen NV of BV naar Nederlands recht te zijn, maar kan ook een naamloze vennootschap of een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid naar het recht van een andere EU- of EER- lidstaat zijn, bijvoorbeeld een Belgische of Franse *société anonyme* of *société privée à responsabilité limitée*, een Deense *aktieselskaber* of *anpartselskaber*, een Duitse *Aktiengesellschaft* of *Gesellschaft mit beschränkter Haftung* of Britse *public companies limited by shares*. Voor de Europese vennootschap wordt verwezen naar Verordening (EG) nr. 2157/2001 van de Raad van 8 oktober 2001 betreffende het statuut van de Europese vennootschap (SE). Het vereiste van een kapitaalvennootschap naar het recht van een van de EU- of EER-lidstaten brengt de verplichtingen mee die op deze soorten vennootschappen rusten, met name wat betreft hun interne organisatie, hun boekhouding en de publicatie van hun jaarverslagen, en de controles waaraan zij kunnen worden onderworpen. De toepassing zonder onderscheid naar nationaliteit vormt weliswaar een beperking van het vrije dienstenverkeer, maar die wordt gerechtvaardigd door de doelstelling van het kansspelbeleid om fraude en witwassen, gelet op de specifieke kenmerken van de kansspelsector en de aan kansspelen verbonden gevaren, te voorkomen.

Als gevolg van dit vereiste zal een onderneming in bijvoorbeeld de Verenigde Staten die voor een Nederlandse vergunning in aanmerking wil komen, een rechtspersoon naar het recht van een EU- of EER-lidstaat moeten oprichten.

#### *Derde lid*

Om aanvragen behoorlijk te kunnen beoordelen en om adequaat toezicht te kunnen houden op de naleving van de Wok en de Sanctiewet 1977 door de vergunninghouder, stelt het derde lid de eis dat de vergunninghouder niet is verbonden met natuurlijke personen of rechtspersonen in een formele of feitelijke zeggenschapsstructuur die zo ondoorzichtig is dat deze een belemmering vormt of kan vormen voor het adequaat uitoefenen van toezicht. Ook mag het recht van een andere staat dat op die natuurlijke of rechtspersonen van toepassing is, het toezicht niet (kunnen) belemmeren. Dit artikel is ontleend aan het vergelijkbare artikel 4.13 van de Wet op het financieel toezicht.

#### *Vierde lid*

Het vierde lid bepaalt dat de continuïteit van de vergunninghouder redelijkerwijs is gewaarborgd. De speler die naar een legaal, passend en attractief aanbod wordt geleid, moet er op kunnen vertrouwen dat hij gedurende de vergunningduur bij die vergunninghouder kan blijven spelen. Hij moet er ook op kunnen vertrouwen dat de vergunninghouder niet – bijvoorbeeld als uitweg voor een dreigend faillissement - de Nederlandse kansspelregelgeving gaat overtreden om zijn bedrijf te redden. Daarom moet de continuïteit van de vergunninghouder redelijkerwijs zijn gewaarborgd. Dit is zeker niet het geval indien de vergunninghouder in staat van faillissement of liquidatie verkeert of indien surseance van betaling is verleend. De vereisten aan de continuïteit worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Vooralnog wordt daarbij niet gedacht aan waarborgen in de vorm van kapitaalvereisten. De kansspelautoriteit beoordeelt de continuïteit van de vergunninghouder bij de vergunningverlening. Eenmaal beoordeeld, staat die vast, zolang niet een wijziging in de relevante feiten of omstandigheden een redelijke aanleiding geeft tot een nieuwe beoordeling. De vergunninghouder zal gegevens aan de kansspelautoriteit moeten verstrekken die relevant zijn voor zijn continuïteit.

### **Artikel 27m (bedrijfsvoering)**

Het voorgestelde artikel 27m stelt eisen aan de bedrijfsvoering van de vergunninghouder. De bedrijfsvoering moet geschikt zijn voor de naleving van de kansspelwetgeving, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Sanctiewet 1977 bij het organiseren van het speelcasino, alsmede voor de controleerbaarheid van de naleving.

#### *Eerste lid*

Het eerste lid vereist dat de vergunninghouder zijn bedrijfsvoering zodanig inricht dat een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van het speelcasino is gewaarborgd, alsmede dat toezicht en handhaving met betrekking tot de in het eerste lid genoemde wetgeving is gewaarborgd.

Bij de bedrijfsvoering gaat het om de bedrijfsmiddelen (onder andere personeel, ICT, toezichtcamera's, speelautomaten, speeltafels en de omgeving waarin delen van de bedrijfsvoering zijn gehuisd) en werkwijzen die door de vergunninghouder gebruikt worden bij het organiseren van het speelcasino. Deze bedrijfsmiddelen en werkwijzen zijn bepalend voor de vraag of de bedrijfsvoering van de vergunninghouder erop is ingericht om de Wok, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Sanctiewet 1977 na te leven. Een vergunninghouder kan bijvoorbeeld niet aan een informatieplicht voldoen, indien de relevante informatie niet door het systeem wordt verzameld.

Een belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoering betreft de zaken die direct gerelateerd zijn aan de organisatie van de kansspelen in het speelcasino, zoals de speelautomaten en de speeltafels. Zo moet gewaarborgd zijn dat het toeval in het kansspel op een eerlijke en inzichtelijke manier wordt gegenereerd.

Bij een verantwoorde bedrijfsvoering gaat het om zaken als deugdelijk beheer, eerlijkheid, integriteit, vertrouwelijkheid en veiligheid. De vergunninghouder is verantwoordelijk voor een beheerst aanbod van kansspelen waarbij de speler kan vertrouwen op de eerlijkheid en integriteit van de vergunninghouder, van het spel en van de andere spelers, op de vertrouwelijke behandeling van zijn gegevens, op de veiligheid van de omgeving waaraan hij zijn geld en gegevens heeft toevertrouwd, en op bescherming door de vergunninghouder tegen kansspelgerelateerde criminaliteit.

Bij de betrouwbaarheid van de bedrijfsvoering spelen deels dezelfde verwachtingen een rol, zoals eerlijkheid, integriteit, vertrouwelijkheid en veiligheid. Daarnaast gaat het bij betrouwbaarheid ook om continuïteit, inzichtelijkheid en conformiteit aan de kansspelregelgeving. Voor de consument moet duidelijk zijn wie de vergunninghouder is en de vergunninghouder moet bij eventuele vragen en klachten ook daadwerkelijk bereikbaar zijn. De vergunninghouder moet aan zijn informatieverplichtingen kunnen voldoen, zoals het inzichtelijk maken hoe de kansspelen worden georganiseerd en aangeboden. Verder moet de bedrijfsvoering van de vergunninghouder zo zijn ingericht dat er op vertrouwd kan worden dat de vergunningsvoorwaarden, waarmee de doelstellingen van het kansspelbeleid worden gerealiseerd, worden nageleefd. Ook moet de vergunninghouder maatregelen nemen om tegen te gaan dat de door hem aangeboden kansspelen worden gebruikt voor kansspelgerelateerde criminaliteit. Zo moet hij (afwijkende) patronen in het spelgedrag kunnen herkennen die duiden op bijvoorbeeld witwasactiviteiten en andere vormen van oneerlijk spelverloop. Ook moet hij (afwijkende) patronen kunnen herkennen die duiden op onverantwoord spelgedrag. Het vorenstaande vereist dat de bedrijfsvoering ook controleerbaar is. Zonder controleerbaarheid is immers niet na te gaan of de relevante onderdelen van de bedrijfsvoering inderdaad verantwoord en betrouwbaar zijn. De bedrijfsvoering moet daarom toegankelijk, inzichtelijk en testbaar zijn en bovendien goed geadmistreerd worden.

#### *Tweede lid*

Het tweede lid geeft in belangrijke mate een nadere invulling aan het eerste lid. Op grond van het tweede lid, onder a, worden bij algemene maatregel van bestuur eisen

gesteld aan de middelen die voor het organiseren van het speelcasino worden gebruikt en de wijzen waarop deze worden aangewend. Dit wordt verder aangeduid als de middelen, processen en procedures. Op grond van onderdeel a worden eisen aan de middelen, processen en procedures gesteld in het belang van de betrouwbare, verantwoorde en controleerbare bedrijfsvoering. Onderdeel b voorziet in aanvullende eisen in het belang van de controleerbaarheid. Met de woorden "in ieder geval" is tot uitdrukking gebracht dat deze invulling niet uitputtend is.

#### *Onderdeel a (technische en operationele vereisten)*

Om te zorgen dat de bedrijfsvoering verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar is, worden technische en operationele eisen gesteld aan bijvoorbeeld de veiligheid van informatie die in een speelcasino wordt verwerkt en aan de middelen, processen en procedures in een speelcasino. Kenmerk van deze technische en operationele vereisten is dat deze controleerbaar zijn. Bij de uitwerking in de lagere regelgeving zal zo veel mogelijk worden aangesloten bij bestaande en gebruikelijke internationale industriële normen. Naast deze generieke normen worden ook technische en operationele vereisten gesteld die meer specifiek zijn toegesneden op de organisatie van een speelcasino. Ook bij de uitwerking hiervan in lagere regelgeving wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande internationale praktijk in de sector en bij de regelgeving van andere Europese landen. In dit verband worden regels gesteld met betrekking tot onder meer de wijze waarop de in het spel besloten kans tot stand komt en zullen eisen worden gesteld die bepaalde vergunningsvoorwaarden testbaar, en dus controleerbaar, maken.

#### *Onderdeel b (keuring)*

De middelen, processen en procedures die de vergunninghouder bij het organiseren van het speelcasino gebruikt moeten zowel bij de vergunningverlening als daarna, tijdens het organiseren van het speelcasino, voldoen aan de eisen van de Nederlandse kansspelregelgeving. Hiervoor wordt een systeem van keuring door een geaccrediteerde instelling voorgesteld. Onderdeel b vereist dat de middelen, processen en procedures door een geaccrediteerde instelling zijn gekeurd. De technische en operationele vereisten kunnen omvangrijk en gedetailleerd zijn en er kan behoefte bestaan om deze vereisten regelmatig bij te stellen.

De Raad van Accreditatie kan organisaties op hun verzoek en volgens de daarvoor gangbare normen accrediteren als inspectie-instellingen, als test laboratoria of als beide. Deze organisaties (keuringsinstellingen) worden geaccrediteerd voor een bepaalde reikwijdte, die beperkt wordt door de regels aan de hand waarvan een keuringsinstelling de keuringen zal verrichten. In het kader van de Nederlandse kansspelregelgeving zijn dit de voorwaarden (met name de technische en operationele vereisten) waaraan een vergunninghouder moet voldoen. Op grond van wederzijdse erkenning zijn ook nationale accreditatie-instanties uit de andere EU- en EER-lidstaten bevoegd keuringsinstellingen te accrediteren.

Middelen, processen en procedures moeten ter gelegenheid van de aanvraag van de vergunning – voor zover mogelijk op dat moment –, ter gelegenheid van de ingebruikname van de vergunning, in geval van wijzigingen en op daartoe strekkende aanwijzing van de kansspelautoriteit aan een keuring worden onderworpen. Om dit mogelijk te maken, zal de vergunninghouder continu gebruik moeten kunnen maken van de diensten van een van de geaccrediteerde keuringsinstellingen. Hij moet de kansspelautoriteit berichten welke keuringsinstelling hij daartoe inzet en de desbetreffende keuringsrapporten aan de kansspelautoriteit overleggen. Aan de hand van deze rapporten en de overige beschikbare gegevens beoordeelt de kansspelautoriteit of sprake is van voldoende naleving. Een positief keuringsrapport vormt een belangrijke indicatie dat de vergunninghouder de vergunningsvoorwaarden naleeft. Daarnaast kan de kansspelautoriteit bij de beoordeling van de naleving ook nog andere factoren betrekken, zoals klachten van spelers en andere externe signalen, daarop nader onderzoek instellen en waar nodig een nadere keuring gelasten.

#### *Derde lid*

Op grond van de keuringsrapporten kan de kansspelautoriteit beoordelen of de middelen, processen en procedures zijn gekeurd. Aanvullende keuringen - naast de initiële keuring verricht in het kader van de aanvraag, de keuring bij ingebruikname van de vergunning en eventuele latere keuringen naar aanleiding van veranderingen - worden uitgevoerd op tijdstippen die de kansspelautoriteit bepaalt. Die tijdstippen worden door de kansspelautoriteit op basis van een risicoanalyse en steekproefsgewijs bepaald. De door de vergunninghouder ingeschakelde geaccrediteerde keuringsinstelling voert op kosten van de vergunninghouder keuringen uit op een moment dat door de kansspelautoriteit wordt bepaald. Op grond van het derde lid kan de kansspelautoriteit daarbij bepalen dat slechts bepaalde middelen, processen of procedures moeten worden gekeurd.

Bij haar risicoanalyse betreft de kansspelautoriteit de haar ter beschikking staande gegevens, waaronder bijvoorbeeld ingekomen klachten van spelers, informatie van andere toezichthouders en de rapporten van keuringen die in het kader van een buitenlandse vergunning van de betrokken vergunninghouder zijn uitgevoerd.

Aanvullende steekproefsgewijze keuringen stellen veilig dat ook vergunninghouders ten aanzien van wie dergelijke indicaties niet aanwezig zijn, toch op ieder moment een aanwijzing tot het laten verrichten van een aanvullende keuring kunnen verwachten.

Omdat deze aanvullende keuringen niet op gezette tijden plaatsvinden en kort van tevoren worden aangekondigd, wordt verwacht dat dit leidt tot betere naleving door de vergunninghouder van de kansspelregelgeving.

Aanvullende keuring op basis van steekproeven en een risicoanalyse door de kansspelautoriteit leidt naar verwachting tot een lagere frequentie van aanvullende keuringen voor de gemiddelde vergunninghouder ten opzichte van periodieke (jaarlijkse) keuringen, en daarmee tot lagere lasten en effectiever toezicht.

#### *Vierde lid*

In het belang van de interne bedrijfsvoering van de vergunninghouder en het externe nalevingstoezicht door de kansspelautoriteit moet de vergunninghouder op grond van het vierde lid een of meer ter zake kundige functionarissen aanwijzen die binnen zijn organisatie verantwoordelijk en beschikbaar zijn voor zowel de uitvoering van de kansspelregelgeving als het interne toezicht daarop. In de internationale praktijk worden dergelijke interne functionarissen wel aangeduid als 'compliance officers'. In de lagere regelgeving kan desgewenst nadere invulling worden gegeven aan de vereisten met betrekking tot de kennis en/of ervaring van deze functionaris.

Deze functionaris moet binnen de organisatie van de vergunninghouder en ook voor de kansspelautoriteit beschikbaar zijn. Hij vormt zo een schakel tussen medewerkers van de vergunninghouder en de kansspelautoriteit. Deze functionaris kan uiteraard alleen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en naleving binnen de organisatie van de aanbieder. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de naleving berust dus niet bij deze functionaris, maar bij de vergunninghouder. Het vierde lid staat er niet aan in de weg dat de vergunninghouder, gelet op bijvoorbeeld de omvang van zijn organisatie, meerdere van deze functionarissen met ieder hun eigen taken en verantwoordelijkheden aanwijst, mits dit wordt gemeld aan de kansspelautoriteit.

#### *Vijfde lid*

Op grond van het vijfde lid worden in de lagere regelgeving nadere regels gesteld met betrekking tot de voor de organisatie van speelcasino's relevante onderdelen van de bedrijfsvoering.

#### *Onderdeel d*

De bescherming van de speler als consument speelt op verschillende plaatsen in de Wok en de voorgestelde regulering van speelcasino's een belangrijke rol. Zo bevat artikel 4a regels met betrekking tot zorgvuldige, evenwichtige en niet-misleidende wervings- en reclameactiviteiten en maatregelen en voorzieningen om verslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Op grond van onderdeel d worden in de lagere regelgeving eisen aan de

bedrijfsvoering gesteld in het belang van de consumentenbescherming. In dit verband wordt onder meer gedacht aan regels met betrekking tot de bereikbaarheid van de vergunninghouder voor spelers en regels met betrekking tot de informatievoorziening aan de speler.

#### *Onderdeel e*

Het is denkbaar dat vergunninghouders delen van hun bedrijfsvoering aan derden uitbesteden. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om de ontwikkeling van reclame- en wervingsactiviteiten en om het aanbod van horecadiensten.

Uitbesteding is op zichzelf niet bezwaarlijk, mits de naleving van de kansspelregelgeving en het toezicht daarop gewaarborgd blijven. Uitbesteding ontheft de vergunninghouder daarom niet van zijn verplichtingen en verantwoordelijkheid als vergunninghouder. Ook indien bepaalde onderdelen van de bedrijfsvoering feitelijk door gespecialiseerde derden worden verzorgd, blijft de vergunninghouder verantwoordelijk voor de naleving van de kansspelregelgeving. In de lagere regelgeving worden daarom nadere eisen gesteld aan de uitbesteding van onderdelen van de bedrijfsvoering. Zo mag uitbesteding het interne en het externe toezicht op naleving niet in de weg staan. Ook mag uitbesteding niet leiden tot het omzeilen van de eisen die aan de betrouwbaarheid en bekwaamheid van de vergunninghouder worden gesteld.

#### *Onderdeel f*

Het spreekt welhaast voor zich dat in een speelcasino niet alleen kansspelen worden aangeboden, maar dat spelers ook iets kunnen drinken of eten. Vergunninghouders mogen dus meer activiteiten ontplooiën in het speelcasino dan uitsluitend het aanbieden van kansspelen. Tegelijkertijd zijn er activiteiten te bedenken waarvan het niet wenselijk is dat zij in een speelcasino worden ontplooid. Hierbij kan worden gedacht aan activiteiten die zich specifiek richten op jongeren en andere kwetsbare groepen waarvan onwenselijk is dat deze met kansspelen in aanraking komen. Over de toelaatbaarheid van andere activiteiten dan het aanbieden van kansspelen in een speelcasino worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld.

### **Artikel 27n (betrouwbaarheid)**

Het voorgestelde artikel 27n stelt eisen aan de betrouwbaarheid van de vergunninghouder en de bij de organisatie van het speelcasino betrokken personen.

#### *Eerste lid*

Zowel de spelers in speelcasino's als de overheid moeten kunnen vertrouwen op de integriteit van de vergunninghouder en de bij de organisatie van het speelcasino betrokken personen. De betrouwbaarheid van de vergunninghouder, van degenen die bij het organiseren van speelcasino's betrokken zijn en van de uiteindelijk belanghebbende, moet daarom redelijkerwijs buiten twijfel staan. De bewijslast voor de betrouwbaarheid ligt bij degene die in aanmerking wil komen voor een kansspelvergunning. In dit opzicht is aansluiting bij de betrouwbaarheidsbeoordeling op grond van de Wet op het financieel toezicht.

#### *Tweede lid*

Aangezien de vergunninghouder een rechtspersoon is, wordt zijn betrouwbaarheid mede bepaald door die van de bij zijn organisatie betrokken personen. Daarbij gaat het met name om bestuurders, managers en werknemers wier rol in de organisatie van invloed kan zijn op de betrouwbaarheid van de vergunninghouder. Zo is effectieve verslavingspreventie en detectie van fraude afhankelijk van de integriteit van de daarmee belaste werknemers.

Het tweede lid voorziet om deze reden in een verplichting voor de vergunninghouder om een adequaat beleid te voeren met betrekking tot de waarborging van de interne betrouwbaarheid. Hierbij wordt gedacht aan organisatorische regels en procedures die binnen de organisatie van de vergunninghouder de betrouwbaarheid van het personeel en andere bij de organisatie van het speelcasino betrokken personen voortdurend

bewaken. Het gaat hierbij om leidinggevendenden die invloed op andere betrokkenen kunnen uitoefenen, om personen op sleutelposities die zich functioneel in een positie bevinden waarin zij een beduidend verschil kunnen maken voor de betrouwbaarheid van de vergunninghouder en om personen die bij het organiseren van een speelcasino met spelers in aanraking komen, zoals croupiers. In lagere regelgeving wordt dit verder uitgewerkt.

#### *Derde lid en vierde lid*

In het derde lid wordt verdere invulling gegeven aan het eerste lid. Bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de (potentiële) vergunninghouder, van de personen die zijn beleid bepalen of mede bepalen en van de uiteindelijk belanghebbende, kan de kansspelautoriteit in ieder geval gebruik maken van het instrumentarium van de Wet Bibob. In de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob is reeds geregeld dat dit instrumentarium kan worden toegepast in de speelautomatensector. Ook de sector van speelcasino's is gevoelig voor misbruik voor criminele doeleinden en witwaspraktijken. Een kansspelaanbieder in de speelautomatensector die op grond van het Bibob-instrumentarium geen vergunning krijgt, kan om op dezelfde grond uiteraard ook geen vergunning krijgen voor het aanbieden van een speelcasino.

#### *Vijfde lid*

In de lagere regelgeving worden nadere regels gesteld met betrekking tot de betrouwbaarheid van de (potentiële) vergunninghouder en de bij zijn organisatie betrokken personen. Daarbij wordt waar mogelijk aangesloten bij de vereisten die op grond van hoofdstuk 2 van het Besluit prudentiële regels Wft aan internationaal opererende financiële instellingen worden gesteld. Hierdoor kan de kansspelautoriteit aansluiten bij de expertise en ervaringen van de toezichthouder op grond van de Wet op het financieel toezicht.

Bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de vergunninghouder wordt, naast overtredingen van (Nederlandse of buitenlandse) kansspelregelgeving, rekening gehouden met een breed scala aan strafrechtelijke antecedenten, toezichtantecedenten, financiële antecedenten, fiscaal bestuursrechtelijke antecedenten en overige antecedenten. Ook wordt in aanmerking genomen de mate waarin de vergunninghouder heeft voldaan aan zijn financiële verplichtingen uit bestuurlijke sancties, de kansspelheffing en de kansspelbelasting. De aanbieder moet onder meer een verklaring omtrent het gedrag of indien het een buitenlandse aanbieder betreft een soortgelijk document overleggen waaruit blijkt dat hij geen relevante antecedenten heeft.

#### **Artikel 27o (deskundigheid)**

De verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van speelcasino's wordt in belangrijke mate bepaald door de professionele kwaliteit van het bestuur van de vergunninghouder en van het personeel en derden op belangrijke posities. Zo zal een kansspelaanbieder met een ondeskundig bestuur die de organisatie van een speelcasino geheel of grotendeels aan derden uitbesteedt, niet goed in staat zijn de deskundigheid van die derden te kunnen beoordelen, waardoor de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de georganiseerde kansspelen in geding komt. De vergunninghouder kan bepaalde werkzaamheden aan derden uitbesteden, voor zover die derden voldoen aan de terzake gestelde deskundigheidsvereisten.

De leden van het bestuur van de vergunninghouder moeten daarom beschikken over voldoende deskundigheid om er op te kunnen vertrouwen dat het beleid van de vergunninghouder binnen de grenzen van een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen blijft.

Leidinggevendenden, personen op sleutelposities en personen die bij het organiseren van het speelcasino met spelers in aanraking komen, spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van dat beleid. Ook zij moeten beschikken over de nodige deskundigheid, waaronder begrepen geschiktheid en kennis of ervaring, op hun gebied. Zo kan bijvoorbeeld niet voorshands worden aangenomen dat bijvoorbeeld de voorschriften met

betrekking tot de preventie van kansspeleroverslaving adequaat nageleefd zullen worden, indien de medewerkers van de klantendienst, degenen die de spelersgegevens analyseren op verslavingsrisico's en zij die bij risicovol speelgedrag de spelers aanspreken, niet de nodige kennis en/of ervaring op dat gebied hebben. De vergunninghouder moet er daarom voor zorgen dat de leidinggevenden, de personen op sleutelposities en de personen die bij het organiseren van een speelcasino met spelers in aanraking komen, beschikken over passende deskundigheid. Passende deskundigheid op het gebied van kansspelen hoeft niet noodzakelijk aanwezig te zijn bij personeel dat weliswaar met spelers in aanraking komt maar niet direct in relatie tot de aangeboden kansspelen, zoals het geval is voor barpersoneel.

In beginsel kan de vereiste deskundigheid worden aangetoond aan de hand van opleiding en ervaring. Op bepaalde gebieden zal een opleiding zijn vereist. Zo zal van bestuursleden, sleutelpersoneel en personeel in contact met spelers vereist worden dat zij met goed gevolg een korte opleiding gevolgd hebben met betrekking tot verslavingspreventie. Vooral bij leidinggevenden zal echter meer waarde gehecht worden aan ervaring en expertise met betrekking tot de specifieke aard en risico's van de organisatie van een speelcasino.

#### **Afdeling 4. Het organiseren van een speelcasino**

##### **Artikel 27r (eerlijk spelverloop)**

###### *Eerste lid*

Een van de centrale doelstellingen van het kansspelbeleid is de bescherming van de consument. Op grond van het eerste lid geldt daarom voor vergunninghouders een zorgplicht ten aanzien van het eerlijk verloop van de binnen een speelcasino georganiseerde kansspelen. De bezoeker van een speelcasino moet erop kunnen vertrouwen dat de kansspelen in een speelcasino op een eerlijke manier worden aangeboden en dat hij wordt beschermd tegen vals spel.

Met betrekking tot tafelspelen betekent het eerste lid bijvoorbeeld dat de vergunninghouder waakt tegen vals spel door oneerlijk handelen (of nalaten) van een croupier en/of spelers.

###### *Tweede en derde lid*

Om het eerlijk spelverloop te garanderen en de schijn van oneerlijk spelverloop te vermijden sluit de vergunninghouder bepaalde categorieën van personen uit van deelname aan de kansspelen in het speelcasino. Het tweede lid noemt de personen in dienst van de vergunninghouder en personen in dienst van derden die zijn tewerkgesteld in het speelcasino. Voorkomen moet worden dat deze personen vanwege hun banden met het speelcasino waar zij werkzaam zijn ten koste van andere spelers op oneerlijke wijze het spel zouden beïnvloeden, bijvoorbeeld door onder een hoedje te spelen met een hen bekende croupier. Dit verbod zou door de in het speelcasino werkzame personen kunnen worden omzeild door tussenpersonen voor hen te laten spelen. Om die reden bepaalt het tweede lid dat ook dat niet is toegestaan.

Op grond van het derde lid kunnen aanvullende categorieën van personen worden aangewezen die door de vergunninghouder van deelname aan de kansspelen zijn uitgesloten en kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het eerlijk verloop van de kansspelen binnen het speelcasino.

##### **Artikel 27s (intern toezicht door vergunninghouder)**

###### *Eerste lid*

De vergunninghouder is verantwoordelijk voor het naleven van de bij of krachtens de Wok gestelde voorschriften. Het eerste lid schrijft voor dat de vergunninghouder daartoe 'intern' toezicht houdt – dat wil zeggen binnen zijn speelcasinovestiging(en) – op spelers

en personen die bij het organiseren van een speelcasino met spelers in aanraking komen. Bij de laatste categorie moet worden gedacht aan croupiers.

#### *Tweede lid*

De vergunninghouder zet ten behoeve van het interne toezicht op de naleving van de kansspelregelgeving camera's in. De camera's dienen als hulpmiddel bij het toezicht bedoeld in het eerste lid. Met behulp van de camera's kan de vergunninghouder controleren of de kansspelen eerlijk worden gespeeld door spelers en/of croupiers. Ook kunnen de camera's als hulpmiddel dienen bij het vroeg herkennen van kansspelverslaving en bij het voorkomen van witwassen.

#### *Derde lid*

Het derde lid maakt duidelijk dat de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens die met behulp van de camera's, bedoeld in het tweede lid, worden verwerkt. Daaruit volgt onder andere dat vergunninghouders de verwerking van persoonsgegevens door middel van zulke camera's moeten melden bij het College bescherming persoonsgegevens (vgl. artikel 27, eerste lid, Wbp) en dat het College bescherming persoonsgegevens toeziet op de verwerking van die persoonsgegevens (vgl. artikel 51, eerste lid, Wbp).

#### *Vierde lid*

Het cameratoezicht mag niet heimelijk gebeuren, maar het moet voor elke bezoeker – daaronder niet alleen begrepen spelers, maar ook bijvoorbeeld personen werkzaam in het casino - duidelijk zijn dat met behulp van camera's toezicht wordt gehouden binnen het speelcasino. Op grond van het vierde lid zijn vergunninghouders daarom verplicht om bezoekers van speelcasino's duidelijk op de aanwezigheid van camera's als bedoeld in het tweede lid te wijzen. Zij kunnen dit doen door informatieborden duidelijk zichtbaar bij de ingang van het speelcasino, maar ook elders binnen het speelcasino, te plaatsen. Dat de inzet van camera's voor elke bezoeker duidelijk moet zijn, betekent overigens niet dat ook iedere afzonderlijke camera die wordt ingezet zichtbaar moet zijn.

#### *Vijfde lid*

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het toezicht door de vergunninghouder in speelcasino's.

## **Onderdeel B**

### **Artikel 30z**

In de huidige situatie biedt de vergunning tot het organiseren van een speelcasino nog geen mogelijkheid tot het aanwezig hebben en het exploiteren van een of meer speelautomaten in een speelcasino. Daarvoor verleent de raad van bestuur op grond van artikel 30z Wok afzonderlijk vergunning. Het voorgestelde artikel 30z koppelt de speelcasinovergunning uit artikel 27h aan de vergunning tot het aanwezig hebben en het exploiteren van een of meer speelautomaten in een speelcasino. Dat betekent dat de partij die een speelcasinovergunning bemachtigt van rechtswege – dus zonder noodzakelijke tussenkomst van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit - ook een vergunning verkrijgt voor het aanwezig hebben en het exploiteren van speelautomaten in zijn speelcasino. Deze partij hoeft daarvoor dus niet nog eens bij de raad van bestuur van de kansspelautoriteit aan te kloppen. Dit volgt niet alleen uit het voorgestelde eerste lid van artikel 30z, maar is ook tot uitdrukking gebracht in de gewijzigde definitie van speelcasino, zoals bepaald in het voorgestelde artikel 27g, tweede lid. De koppeling van de vergunningen uit artikel 27h en artikel 30z brengt tevens met zich mee dat de vergunning van artikel 30z van rechtswege vervalt zodra de vergunning van artikel 27h vervalt.

Voor de toelating van het model van speelautomaten in een speelcasino kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld die afwijken van het bepaalde in paragraaf 4 van Titel VA. Net als in de huidige context kunnen dus eisen



worden gesteld aan het model van een speelautomaat bestemd voor opstelling in een speelcasino die afwijken van de eisen die worden gesteld aan het model van speelautomaten bestemd voor opstelling in inrichtingen als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, van de wet.

Het derde lid bevat een delegatiebepaling om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot het aanwezig hebben en exploiteren van speelautomaten in een speelcasino, alsmede met betrekking tot de toelating van een model van speelautomaten in een speelcasino.

### **Artikel III (overgangsrecht)**

Dit artikel bevat overgangsrechtelijke bepalingen. Het overgangsrecht beoogt de overgang van het huidige speelcasinoregime naar het toekomstige speelcasinoregime soepel en overeenkomstig de doelstellingen van het kansspelbeleid te laten verlopen. Het overgangsrecht beslaat vijf artikelleden.

#### *Eerste lid*

Het eerste lid maakt duidelijk dat het overgangsrecht slechts van toepassing is op de eerste ronde van vergunningverlening, direct na inwerkingtreding van deze wet. Het overgangsrecht is bijgevolg niet van toepassing op de verlening van vergunningen op een later moment, bijvoorbeeld na afloop van de looptijd van een vergunning, na intrekking van een vergunning of nadat een vergunninghouder afstand heeft gedaan van zijn vergunning.

#### *Tweede lid*

Vanuit de beleidsdoelstellingen is het wenselijk dat de consumentenvraag naar speelcasino's kan worden beantwoord met legaal aanbod. Om die reden moet worden voorkomen dat er tussen het huidige en het toekomstige speelcasinoregime een periode ontstaat waarin geen enkele partij over een vergunning beschikt om een speelcasino te exploiteren. In die situatie zouden consumenten immers geneigd kunnen zijn hun heil in illegaal aanbod te zoeken. Het tweede lid bepaalt om die reden dan ook dat de huidige vergunning van Holland Casino, de Beschikking casinospelen 1996, voorlopig wordt geëerbiedigd, dat wil zeggen totdat Holland Casino wordt geprivatiseerd en de raad van bestuur van de kansspelautoriteit aan de kopende partij een vergunning tot het exploiteren van tien speelcasino's verleent.

#### *Derde lid*

Het staatsaandeelhouderschap in Holland Casino wordt beëindigd met de privatisering, dat wil zeggen door overdracht van aandelen aan een private partij. Een private partij zal aldus, onder algemene titel, Holland Casino overnemen. De waarde van het bedrijf Holland Casino zit echter voor een belangrijk deel in de vergunning om speelcasino's te exploiteren.

De privaatrechtelijke overdracht van de aandelen van Holland Casino (door de rechtspersoon Staat) wordt gekoppeld aan de publiekrechtelijke vergunningverlening (door het bestuursorgaan raad van bestuur van de kansspelautoriteit). Om alle geïnteresseerde partijen een eerlijke kans te bieden tot het verkrijgen van een (schaarse) vergunning, dient het proces van vergunningverlening non-discriminair en transparant te zijn. Concreet houdt dit in dat aan het voornemen voor vergunningverlening de nodige openbaarheid wordt gegeven, zodat het voor alle mogelijk geïnteresseerde partijen kenbaar is dat een vergunning kan worden verkregen. Ook moet aan alle mogelijk geïnteresseerde partijen voldoende tijd worden geboden om een vergunningaanvraag in te dienen en moet vooraf kenbaar zijn aan welke voorwaarden partijen moeten voldoen om voor een vergunning in aanmerking te komen. De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een vergunning mogen bovendien niet direct of indirect discriminair zijn.

Het derde lid schrijft voor dat de raad van bestuur van de kansspelautoriteit onverwijld na de privatisering van Holland Casino aan de geprivatiseerde rechtspersoon vergunning

verleent tot het exploiteren van tien speelcasino's. Het woord 'onverwijld' brengt daarbij tot uitdrukking dat het moment van vergunningverlening idealiter zo snel mogelijk volgt op het moment van de overdracht van de aandelen Holland Casino, maar biedt tegelijkertijd enige ruimte voor de raad van bestuur van de kansspelautoriteit om de nodige administratieve handelingen met betrekking tot de vergunningverlening te verrichten. Vanwege de plicht om (schaarse) vergunningen via een transparant en non-discriminatoir proces te verlenen, dient de raad van bestuur van de kansspelautoriteit zich er niet alleen van te vergewissen of de koper van Holland Casino geschikt zou zijn voor het verkrijgen van een vergunning, maar ook of Holland Casino via een transparant en non-discriminatoir proces aan die partij is overgedragen. Alleen als dat het geval is, kan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit aan die partij vergunning verlenen. De Beschikking casinospelen 1996 vervalt zodra de raad van bestuur van de kansspelautoriteit aan de koper van Holland Casino een nieuwe vergunning verleent. Een afzonderlijk intrekingsbesluit is dus niet nodig.

#### *Vierde lid*

Doordat het geprivatiseerde Holland Casino in de toekomstige context niet langer veertien, maar tien speelcasino's mag exploiteren, wordt ruimte gecreëerd voor meerdere nieuwkomers (naast de partij die Holland Casino overneemt). Om te voorkomen dat het geprivatiseerde Holland Casino alsnog meer dan tien van de maximaal zestien speelcasino's gaat exploiteren, bepaalt het vierde lid dat het geprivatiseerde Holland Casino niet mag meedingen om de overige vergunningen.

#### *Vijfde lid*

Dit wetsvoorstel gaat uit van de verdeling van schaarse vergunningen tot het organiseren van een speelcasino door middel van een veiling. Bij de veiling van een vergunning geldt dat aan de partij die op de veiling het hoogste bod uitbrengt een vergunning wordt verleend.

De verlening van de zestien vergunningen voor de eerste vergunningperiode na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal anders zijn dan de vergunningverlening die daarna zijn beslag zal krijgen (tegen het eind van de vergunningperiode, dan wel tussentijds indien een vergunning is ingetrokken of ingeleverd).

Voor de verlening van het pakket van tien vergunningen, bedoeld in het derde lid, geldt immers dat deze worden gekoppeld aan de privatisering van Holland Casino. Daarnaast bepaalt het vijfde lid dat bij ministeriële regeling aan de verlening van ten hoogste vier van de zes overige vergunningen de voorwaarde kan worden verbonden dat de vergunningverlening gepaard gaat met overname van activa of personeel. Daarbij gaat het om de vergunningverlening met betrekking tot de vier huidige speelcasinovestigingen van Holland Casino die geen onderdeel zullen uitmaken van de privatisering als bedoeld in het derde lid.

Teneinde de mogelijkheid te bieden om bij de verlening van de eerste zestien vergunningen ook andere aspecten dan alleen het hoogste bod te betrekken, waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan kwalitatieve aspecten zoals de plannen die een aanvrager heeft met betrekking tot het over te nemen personeel, bepaalt het zesde lid dat bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie eenmalig een andere procedure van vergunningverlening kan worden vastgesteld dan de procedure zoals voorgesteld in artikel 27i. Vanzelfsprekend zal ook die (eventuele) ministeriële regeling uitgaan van transparante en non-discriminatoire vergunningverlening.