

Consultatiereactie Regeling kansspelen op afstand en de Uitvoeringsregeling kansspelen

Op 24 juli jl. zijn de Regeling kansspelen op afstand en de Uitvoeringsregeling kansspelen door het ministerie van Justitie en Veiligheid voor consultatie gepubliceerd. De Janshen-Hahnratsh Group (hierna: JHG) maakt graag van de geboden gelegenheid gebruik om zijn visie op in het bijzonder de Regeling kansspelen op afstand te delen.

Hoewel JHG vanzelfsprekend zal voldoen aan alle eisen die de wetgever aan gegadigde partijen stelt, vragen we in deze consultatiebijdrage aandacht voor de vormgeving van de lagere regelgeving, die naar onze mening op diverse onderdelen knelt voor aanbieders en spelers. Dat feit vormt een risico voor het behalen van de beleidsdoelstellingen.

De Janshen-Hahnratsh Group

JHG is een 60 jaar oud Nederlands familiebedrijf. In Nederland exploiteren wij reeds een veertigtal casino's (speelautomatenhallen) en staan wij bekend als een toonaangevende en betrouwbare kansspelaanbieder, met een hoogwaardig verslavingspreventiebeleid. Daarnaast beschikt JHG over vergunningen voor het aanbieden van online kansspelen in onder andere Spanje en Malta.

Regulering van cruciaal belang

Vooropgesteld is dat JHG (Fair Play Casino) het streven van opeenvolgende kabinetten om te komen tot een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod van kansspelen op afstand met een hoog beschermingsniveau voor de speler, van harte ondersteunt. Een attractief en passend online kansspelaanbod door legale aanbieders, in combinatie met een hoogwaardig verslavingspreventiebeleid, is cruciaal om consumenten een verantwoorde keus te geven te midden van het overvloedig (online) toegankelijke illegale aanbod.

Algemene waarnemingen: overregulering = risico voor de kanalisatie

De Nederlandse wetgever stelt (terecht) hoge eisen aan toekomstig vergunninghouders; zij moeten door vele hoepels springen om in aanmerking te komen voor een Nederlandse vergunning. Hoewel JHG vanzelfsprekend zal voldoen aan alle vereisten, vragen we aandacht voor een aantal knelpunten in de voorliggende regeling.

Deze knelpunten vormen een risico voor het behalen van de beleidsdoelstellingen, in het bijzonder de kanalisatie. Belangrijk met oog op de kanalisatie is de gerechtvaardigde verwachting dat er een groot, divers en wereldwijd aanbod aan online kansspelen zal blijven bestaan na regulering, onverlet de nieuwe bevoegdheden van de Kansspelautoriteit (KSA). Het is daarom zaak een speelomgeving voor spelers te creëren die zoveel mogelijk gelijk is aan dat wat elders in de wereld gebruikelijk is en eenvoudig toegankelijk blijft. Randvoorwaardelijk voor aanbieders is daarbij dat de eisen die op hen van toepassing zijn, doelmatig, proportioneel en werkbaar moeten zijn en rendabele exploitatie van een online kansspelvergunning nooit in de weg mogen staan.

Tegen die achtergrond zijn er drie algemene waarnemingen waarvoor wij uw aandacht vragen en waarmee wij u vragen rekening te houden bij de verdere uitwerking:

1. Als een partij uiteindelijk een onlinekansspelvergunning krijgt, dan is met succes de betrouwbaarheidstoets van de KSA doorstaan. Bovendien staan vergunninghouders onder streng blijvend toezicht van de KSA en andere toezichthouders. Er is daarmee geen reden wantrouwend te zijn tegenover vergunninghouders in de regelgeving die na vergunningverlening op hen van toepassing is. Toch is dat de teneur in voorliggende regelingen.
2. De lastendruk die voortvloeit uit deze regelingen is substantieel, in het bijzonder voor kleine tot middelgrote aanbieders. JHG roept de overheid op te waken voor overregulering, omdat het te allen tijde mogelijk moet blijven een online kansspelvergunning rendabel te exploiteren. Het wordt nu in feite onaantrekkelijk gemaakt om legaal en vergund online kansspelen in Nederland aan te bieden; ook het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) waarschuwt in zijn advies over het Besluit Kansspelen op Afstand voor dit risico: *"Het voorstel bevat echter zodanige verplichtingen, dat het risico groot is dat aanbieders in de praktijk deze zullen proberen te ontwijken en hun diensten online via landen met een minder strak regime alsnog met een lagere drempel aanbieden."*
3. Naast de lastendruk voor aanbieders, bevat voorliggende regeling ook vergaande vereisten of beperkingen voor spelers, onder andere op het gebied van registratie, spelaanbod, bonussen etc. Er is een groot risico dat deze bepalingen de onaantrekkelijkheid van het legale aanbod vergroten, als gevolg waarvan spelers afhaken en hun heil zoeken bij illegale aanbieders. Daarmee doet zich wederom een risico voor de kanalisatie voor.

Risico's voor speler en aanbieder

Voorliggende regeling geeft inzicht in wat in de aanloop naar en na vergunningverlening van een aanbieder wordt verwacht. Veel daarvan heeft echter niet alleen betrekking op de aanbieder, maar heeft ook direct gevolgen voor de toekomstige speler. Tegen bovenstaande achtergrond heeft JHG een aantal vragen over en zorgen bij deze regulering, die er in beginsel op neerkomen dat het kabinet - door te kiezen voor regelgeving op basis van details in plaats van principes - het risico loopt op bepaalde momenten en thema's de aanbieder dan wel de speler 'kwijt te raken'.

JANSHEN-HAHNRATHS GROUP

Deze zorgen van JHG worden indirect gedeeld door de Raad van State die, in het jaarverslag over 2018, kritisch is over nieuwe bevoegdheden in gedelegeerde wet- en regelgeving, die aanvullende verplichtingen voor bedrijven bevatten, maar waarbij uitvoeringsorganisaties en toezichthouders geen regeldruktoets hebben uitgevoerd. De Raad van State stelt dat dit soort wetgeving leidt tot aanzienlijk meer lasten voor de overheid, burgers en bedrijven dan waar in eerste instantie mee gerekend is.

Per thema geven wij hieronder een overzicht van de punten waarop de regelgeving naar onze mening knelt voor aanbieder dan wel speler, inclusief aanbevelingen voor verbetering in de verdere uitwerking.

Perspectief van de speler

- Een speler die nu speelt bij illegale aanbieders zal alleen naar een legale vergunde aanbieder overstappen als het alternatief net zo aantrekkelijk is.
- In algemene zin hebben te grote beperkingen aan zaken als spelaanbod en bonussen, maar ook zware registratie-eisen, beperkende spellimieten en lagere uitkeringspercentages een negatieve invloed op deze gewenste kanalisatie.

Zorg dat de speler een zo attractief mogelijke speelomgeving qua aanbod en bijbehorende voorwaarden en opties heeft en voorkom op die manier dat alsnog heil wordt gezocht bij illegale aanbieders

JHG is van mening dat de volgende elementen afbreuk doen aan bovengenoemde doelstellingen en daarmee het risico in zich hebben dat de speler afhaakt.

Aanmeldingsprocedure

JHG geeft de voorkeur aan een registratieproces op basis van 'instant verification', waarbij zowel speler als aanbieder via een derde partij (bv. bancaire systeem) vrijwel meteen te weten komt of een aanbieder de speler wel of niet mag toelaten. JHG verkiest een dergelijk modern, snel en effectief registratieproces boven een omslachtiger registratiewijze met behulp van bijvoorbeeld paspoortgegevens.

'Instant verification' is 1) gemakkelijker en daarmee goedkoper voor alle betrokken partijen, 2) even betrouwbaar als andere omslachtiger verificatiemethoden en 3) een manier om te voorkomen dat eventueel minderjarige spelers in afwachting van het verificatieproces toch zouden kunnen spelen via tijdelijke spelersaccounts.

Bonussen

Artikel 6, Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen ('RWRVK)

Het is internationaal gebruikelijk dat spelers bonussen krijgen aangeboden op basis van hun speelgedrag. Bonussen zijn een gangbare en effectieve manier om spelers aan te trekken. Vanzelfsprekend dienen bonussen te allen tijde binnen de perken van het redelijke te blijven, maar algehele uitsluiting van bonussen op basis van speelgedrag heeft naar verwachting een negatief effect op de kanalisatie. In het bijzonder omdat illegale aanbieders spelers wel dergelijke bonussen kunnen aanbieden. Bovendien zijn dergelijke bonusrestricties overbodig doordat spelers verplicht worden eigen speellimieten in te stellen die niet kunnen worden overschreden. Ten slotte is het in de onlinewereld, niet alleen van kansspelen, heel gebruikelijk om mensen op basis van hun gedrag iets wel of niet te bieden (vergelijk het online boeken van een hotelkamer waarbij de prijs/korting afhangt van het (surf)gedrag).

Aanbevelingen:

- *Schep ruimte voor bonussen op basis van speelgedrag.*

Gelijktijdige deelname

Artikel 3.8 Regeling kansspelen op afstand

Voorliggende regeling dwingt de aanbieder het de speler onmogelijk te maken gelijktijdig actief deel te kunnen nemen aan verschillende casinospelen. Het wordt tevens onwenselijk geacht dat spelers tijdens het spelen van casinospelen weddenschappen kunnen afsluiten. JHG ziet een aantal bezwaren tegen deze bepalingen:

1. De internationale ervaring van JHG leert dat het tegelijkertijd spelen van meerdere kansspelen, in het bijzonder sportsbetting in combinatie met casinospellen, gangbaar is. In dit specifieke geval is de aard van de kansspelen ook anders. Dit niet kunnen faciliteren doet afbreuk aan de speelomgeving en vormt daarmee een risico voor de kanalisatie.
2. Een speler moet bij registratie eigen limieten opgeven die alleen onder strenge voorwaarden, zoals het verplicht verstrijken van bepaalde perioden, kunnen worden gewijzigd. Deze limieten zijn afdoende bescherming tegen het risico op overmatig speelgedrag. Immers, bij het bereiken van de limiet kan een speler niet doorspelen. Daarbij maakt het niet uit of hij twee keer één spelletje speelt of één keer twee spelletjes tegelijkertijd. De limiet bepaalt hoe dan ook de grens.
3. Het kan niet worden voorkomen dat een speler tegelijkertijd bij meerdere aanbieders speelt. Het onmogelijk maken van gelijktijdig spelen bij dezelfde aanbieder is daarmee in feite het paard achter de wagen spannen.

Aanbevelingen:

- *Schrap het overbodige verbod op gelijktijdige deelname aan meerdere online kansspelen.*

Perspectief van de aanbieder

- Een aanbieder moet in staat worden gesteld een rendabele business case te maken op de exploitatie van een toekomstige vergunning voor online kansspelen.
- Dat vereist werkbare regels en kan alleen als vooraf duidelijkheid bestaat over alle regels en eisen waaraan de aanbieder moet voldoen.
- Tevens moet worden voorkomen dat de spelregels tijdens de wedstrijd (na vergunningverlening) kunnen worden aangepast.
- Bovendien dienen de eisen die worden gesteld aan de aanbieder proportioneel te zijn en gericht te zijn op de doelstellingen van de wet en – gelet op het internationale karakter van online kansspelen - in lijn te zijn met wetgeving en standaarden zoals die internationaal gebruikelijk zijn.
- Te allen tijde moet worden gewaakt voor overregulering, die tot hoge lasten voor aanbieders leidt en daarmee directe gevolgen heeft voor de omgeving waarin de speler actief is.

Stel aanbieders in staat op rendabele wijze een online kansspelvergunning te exploiteren en middels doelmatige en proportionele regelgeving invulling te geven aan hun zorgplicht richting spelers

JHG is van mening dat de volgende elementen afbreuk doen aan bovengenoemde doelstellingen en daarmee het risico in zich hebben dat de aanbieder afhaakt.

Nadere regels:

De voorliggende regeling roept nieuwe, of veelal later in te vullen, bevoegdheden in het leven, bijvoorbeeld voor de KSA. Daar komt bij dat de KSA in toenemende mate gebruik maakt van leidraden (o.a. Zorgplicht en Wwft) waaraan vergunninghouders worden geacht te voldoen, zonder dat de juridische status van deze leidraden ten opzichte van de wet helder is. Los van de al hoge lastendruk, brengt de optie van nadere toekomstige regels onduidelijkheid voor toekomstige vergunninghouders met zich mee.

Aanbevelingen:

- *Zorg dat geïnteresseerde partijen bij de start van de vergunningaanvraagprocedure kennis hebben van alle eisen, rechten en plichten waaraan zij moeten voldoen.*
- *Zie af van de mogelijkheid dat de KSA in de toekomst eenzijdig aanvullende voorwaarden of eisen kan stellen, zonder dat die met de markt zijn geconsulteerd.*
- *Zorg na opening van de markt voor een periode van regulatory freeze tot aan het eerstvolgende evaluatiemoment van de wet.*
 - o *Op die manier kunnen ondernemers een gedegen business case ontwikkelen en hebben zij na het verkrijgen van een vergunning voldoende tijd om hun systemen in te regelen en op adequate wijze invulling te geven aan hun zorgplicht.*

Verslavingspreventie cursussen

Artikel 7 en 8 RWRVK

Voorliggende regeling vereist dat bepaalde personen met goed gevolg een basiscursus verslavingspreventie dienen te voltooien, voordat zij werkzaamheden verrichten ter exploitatie van de vergunning. Andere personen dienen met goed gevolg een aanvullende cursus te voltooien, voordat zij worden belast met het toelaten van personen tot de speelruimte, met het toezicht op spelers of met de uitvoering van het verslavingspreventiebeleid.

JHG is, in tegenstelling tot vele andere geïnteresseerde partijen, reeds een vergunde Nederlandse aanbieder met een veertigtal fysieke casino's. JHG beschikt daarmee al over gekwalificeerd personeel dat alle benodigde cursussen heeft afgerond. De huidige bepalingen in deze regeling houden onvoldoende rekening met die situatie en met de werkbaarheid van het moment waarop cursussen afgerond moeten zijn.

Aanbevelingen:

- *Verduidelijk dat ten aanzien van online kansspelen de relevante personen de cursus(sen) met goed gevolg moeten hebben voltooid op het moment dat de aanbieder zijn aanbod in de markt zet, en niet op het moment waarop hij een vergunning aanvraagt.*
- *Roep voor bestaande land based vergunninghouders, die op het moment waarop de wet inwerking treedt al in bezit zijn van de vereiste diploma's op basis van de huidige wet, een overgangstermijn in het leven. Deze aanbieders kunnen niet op één lijn worden gesteld met aanbieders die hun personeel geen enkele cursus in Nederland hebben laten volgen.*
- *Te allen tijde, zowel online als offline, moet worden voorkomen dat nieuwe werknemers niet actief inzetbaar zijn omdat zij de verplichte cursussen nog niet hebben kunnen volgen en/of afronden.*

Informatie in verschillende talen

Artikel 15 RWRVK

Vanzelfsprekend moeten spelers altijd kennis kunnen nemen van voor hen relevante informatie. Gelet op het internationale karakter van het internet en de omvang van de concurrentie op de internationale markt voor online kansspelen, zullen ook veel buitenlandse spelers hun weg naar Nederlandse aanbieders vinden. Artikel 15 RWRVK bepaalt dat de vergunninghouder informatie niet alleen in het Nederlands beschikbaar moet stellen, maar tevens in een andere voor de speler begrijpelijke taal. JHG acht het niet noodzakelijk, redelijk, noch proportioneel om de vergunninghouder te verplichten om informatie over verslavingspreventie in andere talen aan te bieden dan de taal waarin het spel wordt aangeboden.

Aanbevelingen:

- *Beperk de taalverplichting tot de taal, of de talen, waarin het spel aan de klant wordt aangeboden.*

Vertegenwoordiger verslavingspreventie

Artikel 4.6 Regeling kansspelen op afstand

Iedere toekomstige vergunninghouder is verplicht een vertegenwoordiger verslavingspreventie aan te stellen. Hoewel JHG de instelling, rol en werkzaamheden van deze vertegenwoordiger van harte toejuicht, achten wij de voorwaarden waaronder de vertegenwoordiger zijn werk moet doen buitenproportioneel. Zo wordt van de vertegenwoordiger verwacht dat hij de aard en inhoud van elk overleg in de vorm van een schriftelijk verslag registreert, evenals de inhoud van elke afspraak en iedere wijziging die wordt doorgevoerd in het verslavingspreventiebeleid vanwege inzichten die door tussenkomst van de vertegenwoordiger zijn verkregen. Deze registratieverplichtingen vormen een zware en onzes inziens overbodige dan wel disproportionele last voor de aanbieder.

Aanbevelingen:

- *Heroverweeg de aard en omgang van de registratieverplichtingen voor het verslavingsbeleid.*
- *Breng die verplichtingen indien nodig terug tot acceptabele proporties, bijvoorbeeld door explicitering van het gevoerde beleid in jaarverslag of -rapportage.*

Presentatie van het spelaanbod

Artikel 3.4 lid 2 sub c. Regeling kansspelen op afstand

Dit artikel bepaalt dat de vergunninghouder ervoor zorgdraagt dat de vergunde kansspelen audiovisueel en operationeel niet zijn vormgegeven op een wijze die aanzet tot doorspelen. In de toelichting wordt echter een opmerkelijk voorbeeld gegeven, dat vragen oproept:

"Voorts is het niet toegestaan verlies te presenteren als winst. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een uit te keren geldprijs minder bedraagt dan de totale inzet van de speler gedurende dat spel."

Deze uitleg kan verstrekkende gevolgen hebben, en staat haaks op de gangbare praktijk. Wij zien geen reden om dit anders te regelen dan in een *land based* omgeving.

Wij wijzen erop dat het begrip 'speelwinst' neutraal wordt gebruikt in de Wet kansspelen op afstand, in het ontwerp Besluit kansspelen op afstand en in de voorliggende ontwerp Regeling. Nergens is bepaald dat bij 'speelwinst' sprake moet zijn van een batig saldo, met andere woorden: een bedrag dat groter is dan de inzet. Een dergelijke uitleg past niet binnen het huidige stelsel. Wij wijzen ook op de definitie van 'speelwinst' in artikel 1.1. van het ontwerp Besluit kansspelen op afstand. Deze definitie sluit aan bij de gangbare betekenis van het woord 'speelwinst', dat wil zeggen het bedrag dat de speler terugkrijgt op zijn inzet. Dat bedrag mag lager zijn dan de inzet.

Aanbevelingen:

- *JHG stelt voor om dit voorbeeld te schrappen, dan wel te verduidelijken op een manier die de gangbare praktijk op dit punt onverlet laat.*

Privacy

Voorliggende regeling bevat diverse bepalingen en eisen die betrekking hebben op het verwerken van spelersgegevens, uiteenlopend van persoonlijke gegevens tot spelhandelingen en individuele inzetten. De hoeveelheid gegevens die aanbieders niet alleen moeten registreren maar ook moeten opslaan is substantieel en in de ogen van JHG bestaat het risico dat deze buitenproportioneel is.

Vanzelfsprekend moet een aanbieder over bepaalde gegevens beschikken voor noodzakelijke verificatie etc. Tegelijkertijd zitten er grote gevaren aan het registreren en bewaren van een (te) grote hoeveelheid gegevens en neemt ook het risico op strijdigheid met privacywetgeving (AVG) toe. Door het ministerie is naar JHG begriipt voor de lagere regelgeving in 2017 een Privacy Impact Assessment ("PIA") uitgevoerd waarnaar p. 41 van de toelichting verwijst.

JANSHEN-HAHRATHS GROUP

JHG constateert in voorliggende regelingen een mogelijke disbalans tussen de verplichtingen en rol van de aanbieder enerzijds en het fundamentele recht op privacy van de speler anderzijds. Er is een trend dat, omdat online omgevingen daar nu eenmaal mogelijkheden toe bieden, steeds meer gegevens moeten worden geregistreerd. Echter, hierbij moeten de principes van de AVG worden gewaarborgd. Voor aanbieders als JHG is deze trend een belangrijk punt van zorg, onder andere omdat er onvoldoende zicht is op wat de overheid met deze data doet.

Aanbevelingen:

- *De in de AVG verankerde principes (zoals doelbinding, dataminimalisatie, privacy by design and default) dienen in de regeling te worden gerespecteerd. JHG adviseert dringend te waken voor doorgeslagen verplichte gegevensverzameling.*
- *Gelet op het grootschalig karakter van de te verwerken gegevens ligt het voor de hand om het concept ter toetsing voor te leggen aan de Autoriteit Persoonsgegevens en deze hiertoe ook inzage te geven aan de uitgevoerde PIA.*

Vanzelfsprekend zijn wij graag bereid tot een nadere (persoonlijke) toelichting op bovenstaande.

Namens de Janshen-Hahnrahts Group,

Jan Schiffelers
CEO

Contact: 045 542 8428