



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

betreft	referentie	datum
Zienswijze Ontwerpregelingen Kansspelen op Afstand	DB002788	16 september 2019

Excellentie,

Hierbij ontvangt u mijn zienswijze op de ontwerpregelingen voor kansspelen op afstand (KOA) waaronder de regeling houdende bepalingen ter uitvoering van de wet KOA, hierna te noemen de **Regeling KOA**, welke regelingen ten behoeve van de wettelijke aanpassingen voor KOA van 19 februari 2019, die op nog nader te nemen besluit in werking zal treden, waaronder de wet op de kansspelen hierna te noemen **de Wet**, en verwijzend naar de eerdere consultatie waar Apollon op 6 november 2018 een zienswijze heeft aangeboden ten behoeve van het conceptbesluit houdende bepalingen ter uitvoering van de wet KOA, hierna te noemen het **Besluit KOA**.

Apollon is sinds 2000 een consultancy voor kansspeexploitanten en diens toeleveranciers. Zij richt zich onder andere op het evalueren van exploitatierisico's, de spelontwikkeling en diens marketing, de bescherming van intellectueel eigendom op kansspelen, alsmede het verzorgen van betrouwbare software ten behoeve van kansspelproducten.

In deze zienswijze wordt eerst ingegaan op de huidige inrichting van het land-gebonden kansspelaanbod en wat dit betekent voor **KOA** (BLOK 1). Vervolgens wordt ingegaan op de vier verschillende soorten kansspelen zoals geformuleerd in Art.2.1 van het **Besluit KOA** (BLOK 2). Daarnaast zijn nog een aantal additionele aandachtspunten over de **Regeling KOA** geformuleerd in (BLOK 3). Tot slot wordt deze zienswijze samengevat (BLOK 4).

## BLOK 1: ACHTERGROND KANSSPELEN

### De inrichting van land-gebonden kansspelen

Nederland kent een behouden kansspelmarkt. Algemeen wordt gezegd dat gokken niet in onze cultuur zit, doch een effectieve inrichting van de kansspelmarkt draagt tenminste eveneens bij aan de gematigde gokcultuur. In Nederland staat de exploitatie van kansspelen met een laag risico open voor alle marktpartijen en mogen meer risicovolle kansspelen alleen door een monopolist

worden aangeboden, die onder strikt toezicht van de overheid staan. Zo heeft Holland Casino een monopolie op speelcasino's (Art.27h van *de Wet*) terwijl minder risicovolle speelautomaten in speelhallen (Art.30c van *de Wet*) mogen worden aangeboden. Bij loterijen mogen de grotere prijzenloterijen (Art.9, 14b, 16 en 27b van *de Wet*) alleen worden aangeboden door Nederlandse Loterij terwijl minder risicovolle loterijspellen ten behoeve van goede doelen open staat voor particuliere marktpartijen (Art.3 van *de Wet*). Holland Casino en Nederlandse Loterij, beiden staatsbedrijven, mogen grote prijzen aanbieden en het uitkeringspercentage is hier het hoogst. Hierdoor is het verslavingsrisico maar ook het risico op criminele activiteiten bij deze vergunningshouders substantieel. Doch doordat deze markt alleen door één partij wordt bediend, is er goed toezicht en zijn typische kansspelproblemen in Nederland beperkt<sup>1</sup>. Tegelijkertijd is er in Nederland ook een open cultuur met vrijheid voor verschillende marktpartijen in een minder risicovol segment.

Het voornemen is om een modernisering van het spelcasino- en loterijregime te realiseren, waarbij er sprake is van beëindiging van de staatsmonopolies en het onderscheid tussen risicovolle en minder risicovolle kansspelaanbod. Toch bestaat politiek hierover geen consensus. Het ligt daarom meer voor de hand om bij de inrichting van de in consultatie gebrachte regelgeving voor KOA de huidige inrichting van de kansspelmarkt door te trekken naar het digitale platform, dan uit te gaan van de recent ingetrokken wetgeving voor modernisering.

#### **Afwijkend aanbod door internationale aanbieders**

Het is Apollon opgevallen, dat bij het samenstellen van *de Wet* men heel erg heeft gekeken naar het bestaande (illegaal) internationaal spelaanbod. Maar in de praktijk kiezen aanbieders van kansspelen in hun software per regionale omgeving met behulp van geolocatie-technologie voor een aanbod, welke is afgestemd op de geldende wetgeving en behoeftes. Ook met voorliggende regelgeving zullen internationale aanbieders hun sites voor de Nederlandse markt moeten aanpassen, nu waar bijvoorbeeld bepaalde weddenschappen en spellen in Nederland zijn uitgesloten. Het gaat bij geolocatie-technologie om het voldoen aan lokale regelgeving en niet zozeer om de inperking van de vrijheid op internet. Uiteindelijk kan een uniforme Europese wetgeving preferent worden, maar ook dat kan prima als Nederland net als elk ander EU-land in een eerste aanleg beoordeeld wat het beste nationaal past<sup>2</sup>. Ervaringen uit verschillen binnen de EU kunnen in de toekomst juist heel waardevol blijken.

Zoals in eerdere zienswijze is aangegeven is Apollon van mening dat KOA het beste exclusief kunnen worden aangeboden door Holland Casino en Nederlandse Loterij. Echter, met het goedkeuren van de wettelijke aanpassingen ten behoeve van KOA op 19 februari 2019, heeft de wetgever niet hiervoor gekozen. Misschien is dit niet bewust maar het is wel in de geest van het

---

<sup>1</sup> Zie ook Memorie van antwoord, dossier 34.471 13 juli 2018, p.27 waarin aangegeven wordt dat problemen zich met name voordoen bij speelautomatenhallen en illegale kansspelen, en dus niet bij Holland Casino of Nederlandse Loterij

<sup>2</sup> Dit sluit aan bij de resolutie van het Europees Parlement over het groenboek online gokken op de interne markt d.d. 15 nov 2011

voorafgaande plenaire debat in de Eerste Kamer, Art.31a en Art.31g van *de Wet*, alsmede de verwachtingen die zijn gewekt door de inventarisatie van belangstellende door de Kansspelautoriteit (KSA) in juni 2019<sup>3</sup>. Zodoende gaat Apollon in deze zienswijze in lijn met deze veronderstelde keuze van de Eerste Kamer er nu vanuit, dat met de openstelling van de markt voor KOA ook andere marktpartijen de mogelijkheid krijgen tot de exploitatie van alle in Nederland toegestane KOA en dat dit gereguleerd moet worden.

## BLOK 2: VERSCHILLENDE SOORTEN KANSSPELEN OP AFSTAND

### **Speelcasino's en Speelhallen (Casinospellen tegen de vergunninghouder)**

Zoals vermeld mogen spelcasino's<sup>4</sup> in Nederland alleen worden geëxploiteerd door Holland Casino en hebben speelhallen<sup>5</sup> een ander aanbod. De belangrijkste speltechnische verschillen welke in het besluit houdende regels ter uitvoering van titel VA van *de Wet*, kortweg het Speelautomatenbesluit 2000 en hebben onder andere betrekking op de maximale inleg per spel, de minimale spelduur, het maximale uurverlies en de maximale prijshoogte. Ook mogen in speelhallen geen tafelspelen met een croupier worden aangeboden, terwijl automaten van tafelspelen wel zijn toegestaan. Voorgesteld wordt om restricties die gelden voor speelhallen in een sterk vereenvoudigde vorm ook voor online casinospellen met virtuele kansspelautomaten en virtuele casinotafelspelen waarbij spelers tegen de vergunninghouder spelen (Art 2.1a *Besluit KOA*) te laten gelden. Voor Holland Casino zou juist het regime van speelcasino's van toepassing zijn. Een dergelijke aanpassing zou in de voorgestelde regelgeving mogelijk moeten zijn (Art.31a lid 4a van *de Wet*).

Er zijn twee redenen om het op deze manier te doen:

Ten eerste kunnen spelers per internet spelcasino een speelmaximum in te stellen (Art 4.13 lid 2 het *Besluit KOA*) en dit ingestelde maximum met tijdsvertraging ook wijzigen (Art 4.13 lid 3 *Besluit KOA*). Echter met het enorme aanbod is er feitelijk geen spelmaximum, want als het maximum in het ene casino is bereikt dan kan de speler zich direct bij het volgende casino aanmelden, of wellichts zelfs in meerdere casino's min of meer tegelijkertijd spelen. Dat geldt ook voor de spelduur en de spelgedrag-analyse per internetcasino: een speler kan eenvoudig en snel naar een ander casino uitwijken. De in consultatie gebrachte regelgeving, hoe geavanceerd ook, biedt daarom in de praktijk geen bescherming wat betreft hoeveelheid inleg die een speler kan doen, evenmin is er geen harde restrictie op speeltijd of spelgedrag. Daarom is de maximalisatie van inleg per tijdseenheid, zoals dat thans volgens de regelgeving in zijn algemeenheid voor kansspelen wordt toegepast, ook voor KOA wenselijk. Merk daarbij op, dat bij een lager spelrisico in de open markt het wellicht mogelijk is om te kiezen voor lichtere preventie en administratieve vereisten. Dit zou de exploitanten van land-gebonden speelhallen ten goede

---

<sup>3</sup> Bericht Kansspelautoriteit van 25 juni 2019: "Ksa ontvangt 183 interessemeldingen voor Koa-vergunning"

<sup>4</sup> een inrichting als bedoeld in Art.27g, lid2 van *de Wet*

<sup>5</sup> een inrichting als bedoeld in Art.30c, lid 1b, van *de Wet*

kunnen komen, die met deze wetswijziging eveneens met veel aanpassingen worden geconfronteerd.

Ten tweede bestaat er ook bij exploitanten van speelhalen veel belangstelling voor de exploitatie van KOA. Bij het toekennen van deze aanvragen ontstaat de situatie dat in de vestigingen andere spelregels gelden dan op internet. Dat kan voor een speler verwarrend zijn en spelers worden zo op internet onverwachts met een groter spelrisico geconfronteerd. Het verschil dat ontstaat kan bovendien ertoe leiden dat de bestaande consistentie tussen speelcasino en speelhallen juridisch aanvechtbaar wordt, wat tot gevolg kan hebben dat vele honderden speelhallen uiteindelijk allemaal speelcasino's worden. In ieder geval wordt aanbevolen om een dergelijk risico op horizontale consistentie door de Raad van State te laten beoordelen<sup>6</sup>.

### **Kansspelen zoals Poker waarbij spelers tegen elkaar spelen**

Ook bij deze kansspelen is een in de regeling vastgestelde maximale besteding per spelronde wenselijk, die dan voor alle deelnemende spelers in die spelronde zou moeten gelden. Ook bij pokerspellen geldt immers dat spelers graag op verschillende sites willen deelnemen. Apollon realiseert zich daarbij dat dit de mogelijkheid voor spelers uitsluit om aan niet-gelimiteerde spellen of aan grotere poker evenementen deel te nemen. Om dit toch mogelijk te maken wordt aanbevolen om het spelen met hogere of niet-gelimiteerde bestedingen een account bij Holland Casino creëren, waar spelers zich centraal kunnen registreren en aldaar kunnen aangeven hoe zij hun persoonlijk spellimiet willen invullen. Ten behoeve van de neutraliteit zou Holland Casino dan zelf geen pokerspellen via internet moeten organiseren, maar uitsluitend een faciliterende en controlerende rol moeten innemen. Via dit account, waarin de financiële middelen ten behoeve van het kansspelen worden beheerd, kunnen spelers vervolgens op andere sites onder hun eigen naam deelnemen. Een dergelijke constructie biedt niet alleen betere bescherming aan de spelers, het voorkomt ook ingewikkelde peer-to-peer witwas parktijken<sup>7</sup>.

### **Weddenschappen op paardenrennen en harddraverijen**

Positief is kennis genomen dat voor weddenschappen op uitslagen van paardenrennen en harddraverijen een afdracht ten behoeve van de draf- en renwedstrijden verplicht wordt gesteld (Art.2.2 *Regeling KOA*). Toch is de afdracht van 10% op het bruto-spelresultaat beperkt. Bij een gemiddelde uitkering van 75%<sup>8</sup> is de afdracht slechts 2,5% van de inleg, en bij hogere uitkeringspercentages wordt dat nog minder. Apollon wil daarom een afdracht van tenminste 5% van de inleg adviseren. Het gebruik van de inleg als grondslag biedt daarbij meer zekerheid over de afdrachten. Merk op, dat dit minder is dan de ruim 7% welke thans door de totalisator wordt

---

<sup>6</sup> Op 5 en 12 februari 2019 zijn door mw. Bigger (CU) tijdens de plenaire behandeling (dossier 33996) vragen over de consistentie gesteld, maar Uw antwoord was daarop niet sluitend. Ook de brief 39966E van de vaste commissie Veiligheid en Justitie over dit onderwerp lijkt nog niet te zijn beantwoord.

<sup>7</sup> Hierbij gaan bevriende spelers die ogenschijnlijk tegen elkaar spelen doch in werkelijkheid onderling afspreken wie er wint.

<sup>8</sup> Op dit moment wordt door ZEBetting & Gaming Nederland B.V., de totalisator op de draf- en rensport ongeveer 75% van de inleg als prijzengeld uitgekeerd, bij online weddenschappen ligt dit percentage hoger.

afgedragen. Extra opbrengsten van nieuwe KOA vergunningshouders moeten het verschil dan kunnen compenseren. Tegelijkertijd is er door de wijziging van het kansspelregime sprake van een substantiële verzwaring van de exploitatiekosten voor de totalisator, waardoor de exploitatie eveneens in gevaar komt. Geadviseerd wordt daarom, om de in de vergunningen vastgelegde afdrachten, net als de uit te loven prijzen niet mee te tellen in het brutospelresultaat. Daarnaast zou men de directe kosten van wedkantoren aftrekbaar kunnen maken.

### **Sportweddenschappen**

**Afdrachten:** Ook voor sportweddenschappen is een afdracht wenselijk. De Toto, het merk van de Stichting de Nationale Sporttotalisator (SNS), is op een vergelijkbare wijze als de totalisator van de draf- en rensport ontstaan. Het waren de sportbonden zelf, en dan met name de KNVB, die ten behoeve van hun eigen financiering, weddenschappen op sportwedstrijden hebben ontwikkeld welke in hun eigen kringen werden verkocht. Nog steeds worden afdrachten door Nederlandse Loterij, de huidige vergunningshouder van het merk Toto, gedaan aan het NOC\*NSF ten behoeve van breedtesport, die een belangrijk maatschappelijke functie vervuld. Apollon is van mening, nu waar de wetgever heeft besloten om dit type kansspelen ook open te stellen aan andere vergunningshouders, dat men tenminste zou moeten borgen, dat 5% van de inleg op online sportweddenschappen ten goede komt aan de NOC\*NSF<sup>9</sup> volgens Art.31f van *de Wet*, vergelijkbaar zoals dit is voorgesteld voor weddenschappen op de draf- en rensport. Ook het niet meetellen van deze afdracht in het bruto-spelresultaat, evenals de aftrek van de verkoopprovisies t.b.v. winkeliers, ter ondersteuning van de land-gebonden verkoop, zou men op vergelijkbare wijze kunnen toepassen. De door Uw regering voorgestelde krappe compensatie van 3,2 miljoen euro uit het budget van het ministerie voor volksgezondheid, welzijn en sport zal dan niet nodig zijn, hetgeen NOC\*NSF minder afhankelijk maakt.

**Spellimiet:** Net als bij casinospellen tegen de vergunninghouder is er in de voorgestelde *Regeling KOA* voor sportweddenschappen geen feitelijke spellimiet. En anders dan bij casinospellen, waarbij van alle vergunningshouders een bepaald standaard aanbod mag worden verwacht zodat spelers nog enigszins kunnen worden gebonden, geldt bij weddenschappen, dat er tussen de vergunningshouders verschillen bestaan in uitkeringen, waardoor veel spelers gaan shoppen voor de beste uitbetaling op hun weddenschap. Nu waar spelers bij verschillende vergunningshouders tegelijkertijd zullen spelen, mag duidelijk zijn dat het instellen van een spellimiet en volgen van het spelersgedrag per vergunningshouder een exercitie is, die uiteindelijk weinig bijdraagt aan preventie. Als men deze markt wil openstellen voor meerdere partijen, dan zal men een in regelgeving vastgestelde limiet moeten toepassen waardoor het risico beperkt blijft. Denk daarbij aan een maximale inleg in een aaneengesloten periode van 60 minuten. Duidelijk mag zijn, dat bij

---

<sup>9</sup> Ook het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) steunt het principe dat een vast percentage van de inkomsten uit of van de belasting op gokactiviteiten rechtstreeks naar sportactiviteiten in het algemeen, de amateursport in het bijzonder, dan wel naar andere activiteiten van algemeen belang gaat.

deze beperking er ook een monopolist<sup>10</sup> moet zijn, welke onder strikt toezicht staat en waar spelers grotere weddenschappen kunnen aangaan.

**Gescheiden aanbieden:** In Nederland bestaat naast een scheiding tussen risicovolle kansspelen en minder risicovolle kansspelen ook een scheiding per type kansspel. Ook de wettelijke aanpassingen voor KOA laat dezelfde indeling in verschillende kansspelen zien. Toch kunnen vergunninghouders verschillende kansspelen tegelijkertijd aanbieden. Bekend is echter, dat spelers in de problemen kunnen komen, als zij overstappen naar risicovollere kansspelen. Het blijkt dat bij veel tragische gevallen van kansspelverslaving een overstap van sportweddenschappen, die al een relatief hoog risico kennen, naar casinospelen met een nog hoger risico ten grondslag ligt. Apollon wil daarom als overweging meegeven, om in de Regeling KOA op te nemen, dat men een scheiding handhaaft tussen enerzijds loterijachtige kansspelproducten waaronder sportweddenschappen en weddenschappen op de draf- en rensport en anderzijds casinospellen. De scheiding wordt dan gerealiseerd, door de producten op aparte websites aan te bieden, waarbij voor elke website een apart account moet worden aangemaakt.

**Kanaliseratie:** Nu waar van legale aanbieders wordt gevraagd om een substantieel gedeelte van hun bruto-spelresultaat af te dragen als kansspelbelasting, daarbovenop ook een afdracht te doen voor NOC\*NSF, de inleg vergaand te limiteren en bovendien de weddenschappen op aparte websites aan te bieden, waar dit het thans niet gebruikelijk is, mag duidelijk zijn, dat er grote verschillen zullen zijn tussen legaal en illegaal aanbod. Maar het zijn deze verschillen die belangrijk zijn voor een succesvol Nederlandse kansspelbeleid. Ongeacht hoe de markt wordt ingericht, per definitie zal het voor een speler aantrekkelijker zijn, om bij een illegale aanbieder te spelen nu waar deze geen belasting of afdrachten kent en deze het niet zo nauw zal nemen met belettende preventie maatregelen zolang deze aanbieders slagen in een bonafide uitstraling. Het succes van de kanalisatie en daarmee ook de attractiviteit om deel te nemen op deze markt zal daarom vooral afhangen van de bereidheid en de mogelijkheden van de kansspelautoriteit om op te treden tegen illegaal aanbod.

### BLOK 3: OVERIGE SPELTECHNISCHE ASPECTEN

#### Loterijproducten

**Niet toegestaan als KOA:** Loterijproducten zijn uitgezonderd en mogen niet als KOA worden aangeboden (Art.2.1 lid2 *Besluit KOA*). In de *Regeling KOA* wordt in Art.2.3 hierop nader ingegaan. En toch kunnen loterijproducten via internet legaal worden aangeboden. Zo kan Nederlandse Loterij haar loterij-producten ook op internet of via een App aanbieden, en verder kunnen goede doelen loterijen hun abonnementen via internet afsluiten. Dit wordt toegestaan via de vergunning, wat wordt aangehaald als aankoop langs elektronische weg, ook wel e-commerce

---

<sup>10</sup> In de huidige situatie zou Nederlandse Loterij voor deze vergunning in aanmerking komen. Opgemerkt wordt, dat een volledig eerlijk speelveld voor vergunninghouders van sportweddenschappen niet bestaat, daar waar Nederlandse Loterij een volledige afdrachtsverplichting kent van de netto spelopbrengst.

genoemd. Deze constructie kan als verwarrend worden ervaren. Mogelijk biedt deze beschrijving in de desbetreffende vergunningen ook aanknopingspunten voor derden om dit als inconsistent te beschouwen. Het zou daarom verstandig zijn om in Art.2.1 lid 2 van het *Besluit KOA* expliciet aan te geven dat producten die via een loterijvergunning zijn toestaan ook langs een elektronische weg mogen worden verkocht, mits zulks in de desbetreffende vergunning is vastgelegd.

**Afdrachten aan goede doelen:** Daarnaast is het wenselijk voor loterijvergunningen, die worden afgegeven op grond van Art.3 van *de Wet*, de bestaande afdrachtsverplichting van 50% van de inleg aan een goed doel, in een nog nader te ontwerpen regelgeving voor loterijen te verankeren<sup>11</sup>, temeer een uitspraak van de Raad van State laat zien dat vergunningen voor Lotto's beter moeten worden onderbouwd<sup>12</sup>. Nu waar de loterijen op grond van Art.3 van *de Wet* hun loten praktisch uitsluitend verkopen via elektronische weg of via directe benadering is de stap voor een buitenlandse aanbieder om een vergunning aan te vragen door de wettelijke aanpassingen ten behoeve van KOA kleiner geworden. Omdat Jackpotohogtes en hoofdprijzen in belangrijke mate de aantrekkingskracht van een loterij bepalen, kan het problematisch zijn, als grote buitenlandse loterijen meedingen op de Nederlandse markt. Echter met bestaande afdrachtsverplichting van 50% en het één-vergunningsstelsel voor de klassieke grotere prijsloterijen is het voor een derde aanbieder minder aantrekkelijk om in Nederland een concurrerende loterij aan te bieden, en zodoende biedt dat enige bescherming voor alle bestaande loterijen en hun beneficianten. De voorgenomen verlaging van deze afdrachtsverplichting naar 40%<sup>13</sup> wordt derhalve afgeraden.

### ***Niet gedefinieerde internet kansspelen***

**Een instantlot** mag in Nederland alleen als fysiek lot worden verkocht. Maar op internationale sites worden krasloten ook digitaal aangeboden. Terwijl instantloten loten zijn met een kraslaag, worden digitale krasloten simpelweg open geklikt. Bij een instantlot wordt de prijs voorafgaand aan de deelname vastgesteld, maar bij een digitaal kraslot is het denkbaar dat de prijs middels een toevalsproces wordt vastgesteld pas nadat de deelname heeft plaatsgevonden en voorafgaand aan de bekendmaking van de prijs. In Nederland is het aanbieden van digitale krasloten niet toegestaan, en in de toelichting op het *Besluit KOA* wordt aangegeven, dat dit ook voor KOA niet is beoogd. Toch kan men in een letterlijke interpretatie van het *besluit KOA* een digitaal kraslot opvatten als een casinospel waarbij spelers tegen de vergunninghouder spelen, temeer in de *Regeling KOA* Art.2.3 punt h de Raad van Bestuur in haar beoordeling ook rekening moet houden met de periode tussen de deelname en de uitslag. Aanbevolen wordt om instantloten letterlijk in Art.2.1 lid 2 *Besluit KOA* te benoemen als een loterijproduct en op die manier uit te sluiten.

---

<sup>11</sup> Bij het samenstellen van deze regelgeving zou men gebruik kunnen maken van de model vergunning welke door de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit op januari 2019 is opgesteld.

<sup>12</sup> ECLI:NL:RVS:2018:1466

<sup>13</sup> Brief van 5 juli 2019 van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer.

Bingospellen vormen als KOA een belangrijk product<sup>14</sup> en deze spellen worden thans op zeer uiteenlopende wijze aangeboden. Vastgesteld wordt dat in de *Regeling KOA* en het *Besluit KOA* ten onrechte geen nadere regels voor Bingo zijn opgesteld. Klassiek Bingo, waarbij spelers een bingokaart ontvangen en waarbij er ballen uit een bingo-trekkingsmachine worden getrokken, wordt bijvoorbeeld gespeeld als sociaal evenement waarbij er prijzen in natura worden verloot. Deze spellen vallen vanwege het lagere prijzengeld buiten *de Wet* of zijn promotioneel van aard. Indien echter (grotere) geldprijzen worden verloot, is er sprake van een kansspel, en dit type spel wordt in Holland Casino aangeboden. Tot enige jaren geleden werd dit spelconcept ook gebruikt in de Sponsor-Bingo loterij. Maar ook Lucky-Day, een product van Nederlandse Loterij is een bingo-achtig spel, internationaal bekend onder de exploitatienaam KENO. Het gaat hierbij om een spel waarbij er 20 ballen uit 80 worden getrokken en de speler een zelf gekozen aantal getallen goed moet hebben. In tegenstelling tot klassiek Bingo kan de speler bij KENO zijn inzethoogte zelf bepalen en wint hij vervolgens een veelvoud van zijn inzet. Dit spel kan in Nederland ook worden gespeeld op speelautomaten, waarbij in speelhallen de maximaal te winnen prijs beperkter is dan in Holland Casino. Het mag duidelijk zijn, dat dit tot conflicten kan leiden, omdat Nederlandse Loterij ongeveer 50% van de inleg uitkeert, terwijl speelcasino's en speelhallen percentages tussen de 85%-95% hanteren. Apollon stelt daarom voor, om bij klassieke bingospellen in de regelgeving de maximaal te winnen prijs in casino's en speelhallen te beperken. Voor KENO-achtige bingospellen wordt aanbevolen om een limiet te stellen aan de uitbetalingsfactor. Op genoemde wijze kan het bingospel via verschillende manieren worden geëxploiteerd, waarbij spelers die kans willen maken op extra hoge prijzen dit kunnen doen via Nederlandse Loterij, terwijl in Holland Casino, in de speelhallen en bij de overeenkomstige KOA een hogere speelfrequentie met hogere uitkeringspercentages mogelijk is.

### **Jackpot**

Maximale waarde: Het is belangrijk om Jackpot's en Hoofdprijzen bij KOA te maximaleren, zodat Loterijproducten die een afdracht naar beneficianten kennen en in hoge mate afhankelijk zijn van de aantrekkingskracht van hun Jackpot's en Hoofdprijzen, ook na de invoering van internet kansspelen voldoende aantrekkelijk blijven. Voor speelhallen geldt thans een maximum van 2.500 euro en ook voor speelcasino's zou men maxima kunnen vastleggen. Hetzelfde geldt ook voor sportweddenschappen en voor de paardentotalisator. Deze maxima zouden dan op eenzelfde manier ook voor de aangeboden KOA moeten gelden.

Onafhankelijk toevalsproces: Apollon raadt af, om voor een Jackpot een onafhankelijke randomgenerator verplicht te stellen (Art.3.11 punt e *Regeling KOA*). Zo heeft Apollon een Jackpot mede ontwikkeld, waarbij de speler bij bepaalde kaartcombinaties een Jackpot kan winnen (side-bet). Hierbij is de kans op de Jackpot bij spelaanvang telkens voor elke speler bij elk spel even groot, maar is de Jackpot wel afhankelijk van de getrokken kaartcombinatie in het onderliggend kansspel. Deze Jackpot's worden bij Holland Casino aangeboden en voldoen aan de

---

<sup>14</sup> "Modernisering kansspelbeleid, Nulmeting 2016", IntraVal/WODC juni 2016



doelstellingen van de wetgever, maar kunnen niet met een onafhankelijke toevalsgenerator worden geïmplementeerd. Het gaat uiteindelijk alleen om een gelijkblijvende en niet voorspelbare kans.

### **Prijzen in Natura**

Voor een goede afbakening tussen kansspelen enerzijds en behendigheids spelen, promotionele kansspelen en kansspelen ten behoeve van een goed doel anderzijds, wordt vermoed dat de mogelijkheid om prijzen in natura te kunnen winnen bij KOA onwenselijk is. Aanbevolen wordt om Art.3.6 *Regeling KOA* te schappen. Mocht men alsnog het aanbieden van prijzen in natura willen toestaan, dan zal men ook moeten borgen, dat de te winnen prijzen in de context van het aangeboden kansspel ethisch verantwoord zijn en dat spelers die geen belangstelling hebben voor de geboden prijzen op hun verzoek ook een geldbedrag kunnen ontvangen ter hoogte van de inkoopwaarde van deze prijzen indien deze door hen worden gewonnen.

### **Rapportageverplichting**

Financiële rapportage: In Nederland is er thans een ruime mate van transparantie bij kansspelexploitanten over de financiële resultaten hetgeen relevant is voor de betrouwbaarheid van het aanbod en de transparantie van de markt. Voorgesteld wordt om van elke vergunninghouder een financieel jaarverslag te verlangen, waaruit voor elke verstrekte vergunning de bereikte spelomzetten en het bruto-spelresultaten blijkt. Ook zal moeten worden gespecificeerd, welke afdrachten en sponsoring er in Nederland zijn gedaan, en hoeveel kansspelbelasting is afgedragen, alsmede de hoeveelheid kosten die zijn gemaakt welke specifiek aan de exploitatie in Nederland kan worden toegeschreven.

### **BLOK 4: SAMENVATTING**

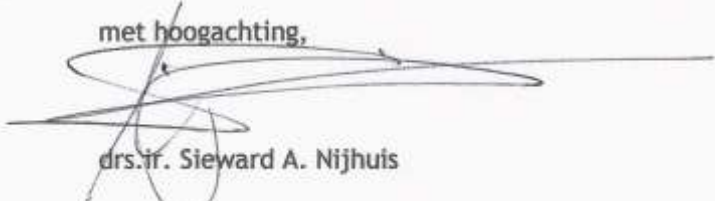
Apollon heeft in detail kennis genomen van de beoogde regelingen voor KOA. Geconstateerd wordt, dat er thans rekening moet worden gehouden met een overweldigend aanbod van KOA.

Gevreesd wordt echter, dat in een volledig open kansspelmarkt de in de regulering beschreven spellimitering en spelobservatie met interventies bij de afzonderlijke vergunningshouders ten behoeve van de bescherming van de speler niet zal werken. Spelers zullen simpelweg van de ene vergunningshouder naar de andere switchen en zijn op die manier voor de afzonderlijke vergunningshouders onnavolgbaar. Dat geldt met name voor sportweddenschappen waar spelers genegen zijn om te gaan shoppen voor de beste spelkansen. Het is daarom dat Apollon in deze zienswijze voorstellen doet om net als bij land-gebonden kansspelen een regime te hanteren waarin risicovollere kansspelen uitsluitend worden aangeboden door Holland Casino en Nederlandse Loterij, terwijl er in een open markt een lager spelrisico van toepassing is. De in de regelgeving beschreven instrumenten zullen dan beter functioneren en het toezicht op de verschillende vergunningshouders wordt dan voor de kansspelautoriteit minder kritisch, waardoor zij effectiever kan optreden tegen illegaal aanbod.

Het doortrekken van de huidige inrichting van het kansspelbeleid naar het digitale platform biedt bovendien meer zekerheid, dat de land-gebonden kansspelen zoals we die nu kennen ook in de toekomst kunnen blijven bestaan.

Het openstellen van de markt voor KOA zal bovendien ook gevolgen hebben voor alle loterijen. Doordat loterijen, en vergunningshouders op weddenschappen met hun afdrachten een belangrijke bijdrage leveren aan de maatschappij, hebben zij bij de inrichting van de markt voor KOA extra bescherming nodig. Ook daartoe zijn in deze zienswijze passende voorstellen aangedragen.

Mocht een nadere onderbouwing gewenst zijn, dan is Apollon bereid om het voorgestelde nader toe te lichten en te onderbouwen. Vertrouwende, dat op deze wijze een waardevolle bijdrage aan de consultatie is geleverd,

met hoogachting,  
  
drs. ir. Sieward A. Nijhuis