

# College van toezicht op de kansspelen

**advies nr.:** C.144/01  
**datum:** 28 februari 2001  
**betreffende:** Holland Casino Digitaal

Bij brief van 25 januari 2001, nr. 5076291/00/PJS, heeft de Staatssecretaris van Justitie aan het College ter advies voorgelegd, overeenkomstig artikel 34, eerste lid, van de Wet op de kansspelen, een aanvraag d.d. 12 december 2000 van de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland (Holland Casino) tot het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Wet op de kansspelen. Het betreft hier een aanvraag tot het exploiteren van een on line casino via internet (Holland Casino Digitaal).

Met een brief van 29 januari 2001, nr. C.049/01, heeft het College overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van het Besluit College van toezicht op de kansspelen Holland Casino in de gelegenheid gesteld haar zienswijze kenbaar te maken. Namens Holland Casino is ter vergadering van het College d.d. 31 januari 2001 een mondelinge toelichting gegeven door de heer dr.ir. H.P.M. Kivits (bestuursvoorzitter), de heer drs. W.G. Kooijman (chief financial officer) en de heer W.M. van Erve (bestuurssecretaris en stafdirecteur corporate affairs).

Voorzover het betreft stukken van Holland Casino heeft het College alleen acht geslagen op de bij de adviesaanvraag gevoegde brief van Holland Casino d.d. 12 december 2000. Met betrekking tot de aanvraag van Holland Casino merkt het College het volgende op.

1. Reeds in zijn brief aan de toenmalige Staatssecretaris van Justitie van 27 mei 1997, nr. C.201/97, inzake interactief spelen, is het College tot de conclusie gekomen dat uiteindelijk de rechtstreekse deelname vanuit de huiskamer aan kansspelen onontkoombaar zal zijn. Mede tegen deze achtergrond heeft het College, samen met de kansspelvergunninghouders verenigd in het Nederlands Kansspel Platform (NKP), opdracht gegeven tot een onderzoek naar de technologische ontwikkelingen op het terrein van de kansspelen. Dit heeft geleid tot het in juni 1998 uitgebrachte rapport *Interactief-spelen.com*.

Het rapport *Interactief-spelen.com* is de weerslag van een onderzoek naar de kansen en bedreigingen van interactief spelen in Nederland. Volgens het rapport is de conclusie gerechtvaardigd dat, gezien de snelle ontwikkelingen en de belangen die daarmee samenhangen, het (meer dan) wenselijk is dat in ieder geval de bestaande vergunninghouders in Nederland in staat worden gesteld om een interactief spelaanbod te gaan aanbieden. Vooralsnog dient een en ander zich volgens het rapport tot deze groep van aanbieders te beperken omdat enerzijds zij reeds jarenlang een genormeerd kansspelaanbod verzorgen en omdat anderzijds nog niet geheel duidelijk is wat de consequenties (kunnen) zijn van een dergelijk aanbod. Bestaande regelgeving zal daarom op korte termijn moeten worden herzien om aan de respectieve vergunninghouders de mogelijkheid te geven een dergelijk (legaal) aanbod te realiseren, aldus het rapport.

Het College is zich bewust van de risico's die kleven aan het gokken vanuit de huiskamer, vanwege de anonimiteit en het laagdrempelig karakter. Niettemin is het College van oordeel dat een gereguleerd en genormeerd aanbod van kansspelen via het internet de voorkeur verdient boven een niet handhaafbaar verbod, met alle gevolgen van dien. Het toestaan van kansspelen via het internet betekent een ingrijpende verbreding van het aanbod aan kansspelen. Hierbij mag naar de opvatting van het College niet zomaar over één nacht ijs worden gegaan. In dit verband wijst het College erop dat ook in de ons omringende landen een gereguleerd en genormeerd aanbod van kansspelen via het internet nog niet of nauwelijks van de grond is gekomen, zeker niet waar het gaat om riskante spelen zoals digitale casinospelen en digitale speelautomaten.

Naar de opvatting van het College is een eerste vereiste dat er een deugdelijke wettelijke grondslag en een op de materie toegesneden regelgeving ten aanzien van internet gokken moet

# College van toezicht op de kansspelen

zijn. Het gaat hier immers niet om een additioneel verkoopkanaal voor een bestaand product (zoals bijvoorbeeld het geval is bij het bestellen van loten via internet), maar om de introductie van potentieel riskante spelen in de vorm van digitale casinospelen of digitale speelautomaten. Het College is van oordeel dat gelet op het bestaande wettelijke regime inzake de kansspelen een dergelijke introductie een formeelwettelijke grondslag behoeft.

2. Het is voor het College evident dat Titel IVb (Casinospelen) van de Wet op de kansspelen geen grondslag biedt voor het aanbieden van casinospelen via internet. De in artikel 27g, tweede lid, van de wet vervatte definitie van een speelcasino bepaalt immers dat het moet gaan om een *inrichting* waar gemeenschappelijk aan kansspelen wordt deelgenomen. Verder blijkt uit artikel 27i, tweede lid, onder a, dat het gaat om de fysieke vestiging van een speelgelegenheid. Ook in de brief van de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Economische Zaken d.d. 20 november 2000 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de MDW-operatie Wet op de kansspelen (Kamerstukken II, 2000 – 2001, 24 036, nr. 180, blz. 8 onder punt 3.1.5.) wordt ervan uit gegaan dat Titel IVb (Casinospelen) geen grondslag biedt voor het aanbieden van kansspelen via internet.

3. In de hiervoor aangehaalde brief inzake de MDW-operatie Wet op de kansspelen wordt voorgesteld om voor het aanbieden van kansspelen via internet vergunning te verlenen (onder andere aan Holland Casino) op basis van artikel 3 van de Wet op de kansspelen. Naar de opvatting van het College is dit eveneens een ondeugdelijke grondslag.

Artikel 3 van de Wet op de kansspelen bevat de grondslag voor het verlenen van vergunningen voor charitatieve loterijen. Hoewel het begrip loterij niet als zodanig in de Wet op de kansspelen is gedefinieerd, is het voor het College evident dat daar niet onder vallen digitale casinospelen en digitale speelautomaten. Blijkens de memorie van toelichting bij het oorspronkelijk wetsvoorstel (Bijlage Handelingen II, 1963 – 1964, 7603) bevat het eerste lid van het voorgestelde artikel 3 een vergunningstelsel voor loterijen. Om het vergunningstelsel tot loterijen te beperken, bepaalt het tweede lid van artikel 3 dat het eerste lid niet van toepassing is voor gelegenheden, waarbij de spelers gemeenschappelijk aan een kansspel kunnen deelnemen. Hiermee beoogde de wetgever vergunningverlening op grond van artikel 3 voor zogeheten *hazardspelen* (zoals casinospelen) te voorkomen. Reeds hierom is naar de opvatting van het College vergunningverlening op grond van artikel 3 van de wet voor digitale casinospelen niet mogelijk. Bovendien is er – mede gelet op de ter vergadering van het College namens Holland Casino gegeven toelichting dat Holland Casino in het digitale casino hetzelfde doet als in het fysieke casino – bij digitale casinospelen feitelijk sprake van een *digitale spelgemeenschap*.

4. Indien nochtans besloten zou worden om voor Holland Casino Digitaal een vergunning te verlenen op basis van artikel 3 van de wet, doet zich de vraag voor op welke gronden aan willekeurige andere aanvragers een dergelijke vergunning zou kunnen worden geweigerd. Naar de opvatting van het College is dit niet zomaar mogelijk. Dit betekent dat hetzij eenieder onder dezelfde condities een vergunning kan krijgen voor kansspelen via internet, dan wel dat bij een op voorhand gelimiteerde uitgifte van vergunningen objectieve criteria moeten worden gehanteerd voor het verlenen daarvan.

5. Naast de wettelijke grondslag als zodanig, levert eveneens de nadere uitwerking van artikel 3 van de Wet op de kansspelen aanzienlijke problemen op. Artikel 2 van het Kansspelenbesluit bepaalt immers dat aan een vergunning krachtens artikel 3 van de wet verleend – onder andere – het voorschrift dient te worden verbonden dat de aan de deelnemers in uitzicht gestelde prijzen en premies, de eventueel voor rekening van de vergunninghouder te nemen kansspelbelasting en de overige onkosten tezamen geen verdere uitgaven mogen vorderen dan 40 percent van de nominale waarde der verkochte deelnemingsbewijzen. Voor charitatieve loterijen geldt met andere woorden dat ten minste 60% van de inleg dient te worden

# College van toezicht op de kansspelen

afgedragen aan het goede doel. Dit zou dus betekenen dat van elke inleg in het digitale casino ten minste 60% zou moeten worden ingehouden voor het goede doel. Het College begrijpt evenwel dat Holland Casino voornemens is 60% van de bruto spelopbrengst (inleg minus uitgekeerde prijzen) af te dragen. Een dergelijke handelwijze strookt evenwel niet met artikel 2 van het Kansspelenbesluit. Bovendien zou Holland Casino daarmee op een ontoelaatbare wijze worden bevoordeeld ten opzichte van de goede doelen loterijen – zoals bijvoorbeeld de bankgiroloterij, de sponsorloterij en de postcodeloterij – die wél 60% gerekend over de inleg moeten afdragen.

6. Een verdere complicatie bij de nadere uitwerking vormt het kansspelbelastingregime. Voor casinospelen geldt thans een kansspelbelasting van 33 1/3 % over de bruto spelopbrengst. Dit zou bij honorering van het voorliggende voorstel betekenen dat van de bruto spelopbrengst na afdracht en belasting slechts 6 2/3 % zou resteren voor het bestrijden van de kosten. Indien het voor loterijen geldende belastingregime van 25 % over prijzen van meer dan 1000 gulden zou worden gehanteerd, dan dient bij uitbetalingen van meer dan 1000 gulden steeds 25% kansspelbelasting te worden ingehouden. Met betrekking tot speelautomaten is de Wet op de kansspelbelasting daarentegen in het geheel niet van toepassing, maar is er wel sprake van btw-afdracht. Dit zou betekenen dat voor digitale casinospelen enerzijds en digitale speelautomaten anderzijds administratief gescheiden systemen dienen te worden gehanteerd.

7. Samenvattend ziet het College – anders dan contra legem – weinig mogelijkheden voor een experiment met digitale casinospelen en digitale speelautomaten via internet. Indien daartoe nochtans zou worden besloten, pleit het College in ieder geval voor een *voorafgaande* beoordeling en goedkeuring van het gehele spelsysteem, inclusief het betalingssysteem, door een onafhankelijke keuringsinstelling. Het daarzonder starten van een experiment lijkt het College het nemen van een onverantwoord risico. Bovendien pleit het College in dat geval – temeer daar het om een experiment zou gaan – voor een aanzienlijke beperking van het bedrag dat dagelijks ten hoogste kan worden verspeeld, gelet op de sociale risico's die verbonden zijn aan het laagdrempelig karakter van digitale casinospelen en digitale (casino-) speelautomaten via internet. In dit verband heeft het College eerder (zie advies nr. C.306/97 d.d. 29 juli 1997) geadviseerd om het bedrag dat ten hoogste per dag per speler mag worden verspeeld vooralsnog op f 50 te bepalen. Verder ware acht te slaan op de uitgangspunten zoals deze zijn geformuleerd in het *Gaming Regulators European Forum (GREF) position statement on gambling on the Internet*, waarvan een exemplaar als bijlage bij dit advies is gevoegd.

8. Tenslotte merkt het College nog op dat het overweegt om op korte termijn een onderzoek te laten uitvoeren naar de mate waarin thans reeds in Nederland via internet wordt gegokt. Uit een aantal recentelijk gehouden onderzoeken kan zijdelings worden afgeleid dat er in Nederland – anders dan wel door belanghebbenden wordt gesuggereerd – nog betrekkelijk weinig via internet wordt gegokt. In zoverre kan een meer specifiek op dit onderwerp afgestemd onderzoek als een soort nul-meting fungeren.

w.g. drs. M.W.M. Vos-van Gortel,  
voorzitter

w.g. mr. E.A. van Vondelen,  
secretaris