



BankGiroLoterij
CULTUUR MAAKT JE RIJKER

VRIENDEN
LOTTERIJ



Grote
Clubactie

nederlandse staatsloterij

Het Loterijplatform

Ministerie van Veiligheid en Justitie
T.a.v. de heer J.T.K. Bos, directeur Wetgeving en Juridische Zaken
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Den Haag, 19 juli 2013

Betreft: bijdrage consultatie

Zeer geachte heer Bos,

Hierbij ontvangt u de bijdrage van het Loterijplatform aan de consultatie 'Voorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen en enkele andere wetten in verband met kansspelen op afstand'. Het Loterijplatform is een ad-hoc structuur waarin de Nederlandse Staatsloterij, De Lotto, de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij, de VriendenLoterij en de Samenwerkende Non-Profit Loterijen participeren.

In deze bijdrage vraagt het Loterijenplatform aandacht voor de manier waarop loterijen de samenleving verrijken, plaatst enkele kritische kanttekeningen bij de financiële consequenties van het wetsvoorstel. Dit wordt gevolgd door een versterkingsagenda voor de loterijen, naar aanleiding van de tekst van het wetsvoorstel en deels ook als uitvloeisel van punt 2d van het sectorakkoord.

Deze versterkingsagenda bevat drie componenten: 1) zaken die nu al goed lopen en waarvan het belangrijk is dat de overheid deze blijft aanmoedigen en ondersteunen; 2) maatregelen in het wetsontwerp waarvan belangrijk is dat deze geen doorgang vinden; en 3) versterkingsmaatregelen vanuit de loterijen zelf, waarbij ondersteuning door de overheid gewenst is.

Over de verdere invulling van deze voorstellen blijft het Loterijplatform graag in gesprek met het kabinet en de betrokken staatssecretarissen van Veiligheid en Justitie en van Financiën in het bijzonder. Daarnaast zetten de loterijen ook hun inspanningen voort in sectorverband.

Met vriendelijke groet,

Namens het Loterijplatform,

Sigrid van Aken
Nationale Postcode Loterij
BankGiro Loterij
VriendenLoterij

Joost Otterloo
De Lotto

Peter Smit
Samenwerkende
Non-Profit Loterijen

Frans van Steenis
Nederlandse Staatsloterij

Het Loterijplatform

Het Loterijplatform is een ad-hoc structuur waarin de Nederlandse Staatsloterij, De Lotto, de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij, de VriendenLoterij en de Samenwerkende Non-Profit Loterijen participeren.

LOTERIEN VERRIJKEN DE SAMENLEVING

Loterijen verrijken de samenleving met jaarlijks 750 miljoen euro. Reeds eeuwenlang worden in Nederland door middel van loterijen fondsen bijeengebracht voor goede doelen, cultuur, sport en het algemeen nut. Deze maatschappelijke opbrengsten vormen, in een gezonde mix met een aantrekkelijke prijzenpot, een faire winkans en een laag risicoprofiel, een belangrijke drijfveer voor de Nederlandse loterijspeler om te kiezen voor het deelnemen aan de zo vertrouwde loterijen. In 2012 kwam zo een bedrag van circa 750 miljoen euro beschikbaar voor de samenleving. Het kabinet heeft herhaaldelijk aangegeven deze bijdrage erg belangrijk te vinden en stappen te willen ondernemen om deze bijdrage ook voor langere tijd veilig te stellen en waar mogelijk binnen het restrictieve kansspelbeleid door een ruimhartiger vergunningsbeleid genoemde opbrengst duurzaam te laten groeien.

Versterk de loterijen. De brede erkenning van de maatschappelijke bijdrage van de loterijen blijkt ook uit het sectorakkoord tussen bestaande en mogelijk nieuwe aanbieders over de toekomst van het kansspelbeleid. Hierin gaat de regulering van de online kansspelen gepaard met *'een nog vast te stellen flankerend pakket voor wettelijke versterkingsmaatregelen voor de huidige loterijen (...)* (meer ruimte voor behalen synergievoordelen, meer ruimte voor innovatie, verruiming aantal trekkingen, etc.) om zo in het bijzonder de totale goede-doelen afdracht aan de samenleving en de afdracht aan de staat op peil te houden.'

Online kansspelen additioneel element bovenop sterke loterijenbasis. Nederland kent een restrictief kansspelbeleid. Met hun gecontroleerde aanbod kanaliseren de loterij-aanbieders een belangrijk deel van de behoefte om een gokje te wagen en nemen zij illegaal aanbod de wind uit de zeilen. Strenge procedures en een goede *governance*, waaronder het toezicht door de Kansspelautoriteit, dragen bij aan een passende bescherming voor de spelers ('safe and secure'). Voor de levensvatbaarheid van loterijen is het belangrijk dat aanbieders ervan op zowel de basis als de top van de piramide actief kunnen zijn. Het ligt daarom voor de hand dat loterijen nu ook de mogelijkheid wordt geboden om volwaardig gebruik te maken van de online-mogelijkheden van dit volledig ingeburgerde distributie- en communicatiemedium.



Commerciële online kansspelaanbieders kunnen slechts zeer bescheiden bijdragen aan goede doelen genereren. Een verplichte afdracht door de nieuwe, commerciële aanbieders levert echter geen betekenisvolle bijdrage op voor de goede doelen. Bij een financiële doorrekening van het wetsvoorstel blijkt dat zelfs bij een buitengewoon gunstige aanname van, bijvoorbeeld, een afdracht van 10% van het nettoresultaat, d.w.z. omzet minus alle kosten, de berekende bijdrage van commerciële online aanbieders aan de goede doelen uitkomt op slechts €2.43 miljoen per jaar, gelijk aan 0.5% van de huidige jaarlijkse bijdrage van loterijen aan maatschappelijke doelen.

Bij een zeer beperkte kannibalisatie gaan niet alleen goede doelen, maar ook de overheid er op achteruit. Doorrekening van het wetsvoorstel laat zien dat bij een kannibalisatie van slechts 1.1% van de huidige vergunninghouders (loterijen, Holland Casino) door het nieuwe commerciële online aanbod de nettobijdrage aan de samenleving (overheid en goede doelen) er al op achteruit gaat. Bij een 1.5% kannibalisatie gaat ook de overheid – gemeten ten opzichte van de ingeboekte opbrengst van €31 miljoen euro uit het regeerakkoord – er financieel op achteruit. Bij een nog steeds geringe kannibalisatie van 4% gaat de overheid er in absolute zin, d.w.z. vergeleken met de huidige situatie, op achteruit.

Het Loterijplatform

VERSTERKINGSAGENDA LOTERIJEN

Van €750 miljoen naar €1 miljard. Met de juiste ondersteuning (in de vorm van passend beleid en de juiste wet- en regelgeving) achten de gezamenlijke loterijen het mogelijk om hun bijdrage aan de samenleving te laten groeien van de huidige 750 miljoen naar 1 miljard euro in 2020.

Allereerst is het belangrijk dat de overheid de volgende zaken blijft aanmoedigen en ondersteunen:

- 1. Veilig en aantrekkelijk aanbod binnen restrictief kansspelbeleid.** Mede dankzij het restrictieve beleid van opeenvolgende kabinetten kent Nederland een veilig en aantrekkelijk aanbod voor de Nederlandse consument, gecombineerd met hoge opbrengsten voor de samenleving. Van de jaarlijkse loterijopbrengst van €750 miljoen stroomt €261 miljoen in de staatskas via de bijdrage van de Staatsloterij en de kansspelbelasting. De rest van de loterijopbrengsten, circa €489 miljoen, komt ten goede aan de goede doelen, sport, culturele instellingen, clubs en verenigingen.
- 2. Herkenbare fondsenwervende loterijen.** De Nederlandse loterijen beschikken elk over een duidelijk fondsenwervend profiel:
 - De Lotto* - Sport, gezondheid, culturele en maatschappelijke doelen
 - Nederlandse Staatsloterij* - Staatskas
 - Postcode Loterij* - Mens en natuur (natuur en milieu, armoedebestrijding, mensenrechten, sociale cohesie)
 - BankGiro Loterij* - Cultuur en cultureel erfgoed
 - VriendenLoterij* - Gezondheid en welzijn
 - SNL/Grote Club Actie* - Maatschappelijke doelen en (sport)clubs
- 3. Opbrengsten loterijen komen ten goede aan de samenleving.** Het Nederlandse kansspelbeleid schrijft al sinds jaar en dag voor dat de opbrengsten van loterijen ten goede komen aan de samenleving. Belangrijk daarbij is dat de inrichting van het loterijveld blijft bijdragen aan een maximale totale (d.w.z. door alle loterijen gezamenlijk) opbrengst voor de samenleving. Het huidige aantal loterijaanbieders is vanuit dit fondsenwervende perspectief gezien optimaal zo blijkt uit onderzoek van SEO (2007).

Ten tweede is het belangrijk dat de volgende maatregelen in het conceptvoorstel ongedaan worden gemaakt:

- 1. Kies voor alternatieve dekking, in plaats van de verlaging van de kansspelbelastingdrempel.** Het kabinet heeft bij de regulering van online kansspelen financiële dekking nodig ten opzichte van het regeerakkoord, omdat daarin nog werd gerekend met een kansspelbelastingtarief van 29% voor online kansspelen, in plaats van de in het wetsvoorstel voorgestelde 20%. Het kabinet verwacht dit gat te vullen door kansspelbelasting te gaan heffen op prijzen vanaf €250, in plaats van de huidige €454. Het kan echter niet de bedoeling zijn dat de loterijdeelnemers de rekening gaan betalen voor het nieuwe online aanbod. Dit probleem kan eenvoudig worden ondervangen door uit te gaan van het voor de Belastingdienst gebruikelijke inningspercentage van 99% in plaats van de zeer ongebruikelijke 80% waar nu in de conceptplannen mee wordt gerekend. Uitgaande van:
 - 20% online kansspelbelastingtarief;
 - 76.4% kanalisatie (p35, MvT);
 - de overige assumpties van het regeerakkoord (GGR van €125 miljoen in 2010, 12% vaste jaarlijkse groei, €5 miljoen inkomsten via aangifte door spelers)gaat de overheid er op dit specifieke punt in 2017 zelfs een half miljoen euro op *vooruit*. De overheid valt €2.5 miljoen extra ten deel (voor een totaal van ruim €3 miljoen) als bij de aangifte door spelers eveneens rekening wordt gehouden met kanalisatie, wat conform de logica van het in het regeerakkoord gebruikte berekeningsmodel logisch zou zijn geweest.
- 2. Breng geen licentie-*fees* in rekening voor loterijen.** Het wetsvoorstel (p14, MvT) bevat een licentie-fee voor loterijen, speelautomaten en Holland Casino. Voor zover kan worden nagegaan gaat het hier om een jaarlijks bedrag van €10 miljoen. Leg deze rekening waar hij thuishoort: bij de aanbieders van het nieuwe online aanbod, niet bij de loterijen en de goede doelen.

Het Loterijplatform

Ten slotte is ondersteuning door de overheid gewenst bij de volgende versterkingsmaatregelen:

1. **Creëer een gelijkwaardige startpositie via pre-launch.** De huidige loterijvergunninghouders zijn ten aanzien van het aanbieden van online kansspelen al jaren met beide armen op de rug gebonden omdat zij krachtens de Wet op de kansspelen (Wok) online niet actief mogen zijn (wel mogen zij gebruik maken van e-commerce). De illegale commerciële online aanbieders hebben zo de afgelopen jaren een oneerlijk concurrentievoordeel gehad. Mede geïnspireerd door de Deense ervaringen hebben de huidige en de toetredende vergunninghouders in het sectorakkoord (lid 2e) afgesproken om een gelijk speelveld te creëren. Zij doen dat door middel van een pre-launch voor de huidige vergunninghouders. Zo wordt voorkomen dat aanbieders die op illegale wijze een voorsprong op de markt hebben verworven indirect worden beloond. Bijkomend voordeel is dat zo nuttige ervaring kan worden opgedaan met effectieve preventiemaatregelen tegen kansspelverslaving voor online kansspelen. Een dergelijke ‘test’ met bestaande vergunninghouders is een specifiek geval van de toepassing van het (Europeesrechtelijke) voorzorgsprincipe.
2. **Naast een online aanbod, werkbare loterijvergunningen.** Om effectief te kunnen voorzien in een aantrekkelijk fondsenwervend loterijaanbod zijn, naast toegang tot de online markt, aanvullend ook werkbare vergunningen nodig voor het loterijdeel van de kansspelmarkt (zie ook punt 2d sectorakkoord):
 - a. Geef loterijen – overeenkomstig het Deense model – zekerheid over hun toekomst zodat ze zich optimaal kunnen voorbereiden op het opengaan van de online markt. Hierbij zou gekozen moeten worden voor een in Nederland geaccepteerd model met strikt overheidstoezicht via de governancestructuur van de loterijorganisaties. Dit model werkt goed en biedt het beste perspectief op het overeind houden en waar mogelijk vergroten van de totale opbrengst voor de samenleving, mede omdat het afdrachtsdebacles als gevolg van (te) risicovolle transitieprocessen en/of andere beperkingen op voorhand uitsluit.
 - b. Zorg voor langlopende loterijvergunningen (15 jaar, i.p.v. 5 jaar)
 - c. Creëer ruimte voor extra trekkingen.
 - d. Sta toe dat alle loterijen mogen poolen met prijzenpotten van Europese loterijen.
 - e. Zorg voor een proportioneel reclameregime voor loterijen, afgestemd op de aan deze loterijen verbonden risico's.
 - f. Bied loterijen meer ruimte voor het aantrekkelijker maken van hun loterij-spielconcepten. Daarbij dient het onderscheid tussen de verschillende loterijsoorten gehandhaafd te blijven omdat de markt hiermee voldoende wordt gekanaliseerd en er geen onnodige concurrentie moet ontstaan op een gereguleerde loterijmarkt.
 - g. Geef meer ruimte voor het behalen van synergievoordelen.
 - h. Bied ruimte voor andere fondsenwervende activiteiten door de bestaande loterij-organisaties.
3. **Kies voor het gelijktijdig wettelijk regelen van online kansspelen en de inrichting van het loterijveld.** De wens van het kabinet om de bijdrage van 750 miljoen euro veilig te stellen maakt het noodzakelijk om online kansspelen en de inrichting van het loterijveld gelijktijdig te regelen. Echter, het huidige wetsvoorstel voorziet hoofdzakelijk in de regulering van online kansspelen. De rest volgt later, zo wordt in de MvT gesteld. Met deze sequentiële werkwijze ziet het kabinet over het hoofd dat de voorgestelde regulering van online kansspelen belangrijke implicaties heeft voor de loterijen, onder meer blijkend uit de voorgenomen belastingverhoging voor loterijdeelnemers. De gekozen benadering van het kabinet – eerst online, dan de rest van de kansspelen – is daarmee zeer bedreigend voor de totale loterijopbrengst en ook afwijkend van het zo vaak als voorbeeld gebruikte Deense model. De enige manier om deze dreiging weg te nemen is via een geïntegreerde aanpak waarbij gelijktijdig de online kansspelen worden gereguleerd en de loterijopbrengsten zeker zijn.
4. **Zorg voor een heldere afbakening tussen loterijen en andere kansspelen.** Mede door de sequentiële aanpak is niet duidelijk waar de wetgever de grens legt tussen loterijen en andere kansspelen. In het wetsvoorstel wordt als enig onderscheidend criterium genoemd het fysieke contact met de aanbieder of het verkooppunt. Bij de loterijen is in veel gevallen ook geen sprake van fysiek contact tussen aanbieder en deelnemers. Als een online aanbieder een speelautomatenspel maakt met iedere week of iedere maand één trekking komt men al snel op het terrein van de loterijen. Er zullen derhalve aanvullende criteria moeten worden vastgesteld om het loterijaanbod van het online aanbod te onderscheiden. De huidige onduidelijkheid vormt een extra bedreiging van de totale opbrengst voor de samenleving.
5. **Leg de lat echt hoog bij de regulering van online kansspelen.** De kanspelsector wil een vergunningstelsel waarmee malafide kansspelaanbieders buiten de deur worden gehouden (zie sectorakkoord, lid 2b). Het wetsvoorstel gaat uit van een kanalisatie van 75%, wat betekent dat één op de vier aan online kansspelen bestede euro's zal worden uitgegeven aan een illegale aanbieder. Nodig is dat het wetsvoorstel serieuzer perspectief biedt op hoe dit illegale aanbod van de

Het Loterijplatform

markt geweerd gaat worden. Het huidige wetsvoorstel biedt echter nog veel mogelijkheden om de lat op het vereiste niveau te krijgen:

- a. **Zet veel sterker in op strafrechtelijke handhaving.** Het wetsvoorstel legt in de handhaving veel nadruk op bestuursrechtelijk optreden tegen illegaal kansspelaanbod terwijl handhaving via het strafrecht als 'ultimum remedium' wordt gezien. Nederland loopt daardoor straks uit de pas met de rest van de wereld, waar handhaving via het strafrecht als eerste en voornaamste middel voorop wordt gesteld, samen met een reeks maatregelen zoals het aanpakken van adverteerders en tussenpersonen (zie bijvoorbeeld Frankrijk met boetes tot 300% van de omzet), witte en zwarte lijsten gepaard gaand met websiteblokkering (België, Italië) of betalingsblokkering (Noorwegen).
 - b. **Kies voor betere controlemogelijkheden voor Nederland, i.p.v. afhankelijkheid van buitenlandse overheden.** Het wetsvoorstel veronderstelt veel mogelijkheden voor handhaving in Europees verband. Het geciteerde Actieplan van de Europese Commissie voorziet echter niet in bindende maatregelen. Bovendien is het de vraag of alle lidstaten een dergelijke ontwikkeling wensen. Men hecht aan de eigen bevoegdheid ter zake van de kansspelen en wijst in dat kader bijvoorbeeld wederzijdse erkenning af. De in het wetsvoorstel geciteerde mogelijkheden zijn tot op heden niet aan de orde (voor zover dat ooit werkelijk zal gebeuren) en kunnen derhalve geen basis vormen voor nationaal kansspelbeleid. Wat betreft de voorgestelde Memorandums of Understanding (MOU's) dient men zich te realiseren dat samenwerking met juridisch bindende gevolgen tussen een beperkt aantal lidstaten, behoudens de geïnstitutionaliseerde vorm van 'enhanced cooperation', binnen de EU niet wordt aanvaard. In de in het wetsvoorstel genoemde landen zijn MOU's slechts een minimale aanvulling op een zeer strikt en repressief beleid en vormen deze niet een belangrijke basis van handhaving zoals in het Nederlandse voorstel wordt bedoeld. Daarbij dient men zich bovendien te realiseren dat vele online aanbieders gevestigd zijn in een beperkt aantal locaties zoals Malta, Gibraltar, Alderney en Isle of Man. Deze locaties hanteren een (sterk concurrerend) beleid dat erop gericht is zoveel mogelijk online aanbieders ter plaatse te laten vestigen en die daardoor een belangrijk aandeel in het BNP leveren. De vraag doet zich voor in hoeverre er dan sprake kan zijn van objectieve, neutrale en diepgaande controle indien er zulke belangen mee zij gemoeid. Statutaire vestiging van de nieuwe online aanbieders draagt ook bij aan de handhaving en naleving van de gestelde regels.
 - c. **Bezie of beperkingen aan het online kansspelaanbod nodig zijn om de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid beter en effectiever te realiseren.** Een goede illustratie hiervan is de Europese discussie over de bescherming van de integriteit van de sport. Zo wordt de relatie tussen matchfixing en gokken aan de orde gesteld en voorstellen besproken hoe dit tegen te gaan. Daarbij heeft de EP-Commissie Interne Markt en Consumentenbescherming (IMCO) recentelijk aangegeven beperkingen op te willen leggen in het online gokaanbod. Hetzelfde geldt voor het tegengaan van verslaving en probleemgokken.
 - d. **Zorg voor adequate methodes om de heffingsgrondslagen vast te stellen.** Het zou goed zijn als het wetsvoorstel meer inzicht zou bieden in de basisvereisten voor vaststelling van de juistheid en de volledigheid van de GGR. Het gaat hierbij om operationele definities van GGR, het hierbij benodigde toetsingskader, de partijen die verklaringen hieromtrent mogen afleggen en de toetsing van de integriteit van de spelsystemen. Hierbij is tevens aandacht nodig voor de forse druk die dit alles legt op de kennis, kunde en capaciteit van de Ksa. Een eenvoudige manier om deze druk te verminderen is door aanbieders te verplichten om zich in Nederland te vestigen.
6. **Voorzorgsmaatregel: verplichte impactanalyses.** Voer bij betekenisvolle veranderingen in het kansspelaanbod een verplichte impactanalyse uit ter voorkoming van negatieve effecten in de sfeer van:
- i) Kansspelverslaving;
 - ii) Fraude en illegaliteit;
 - iii) Omvang totale bijdrage aan de samenleving.

* * *