

Kenmerk	W03.14.0047/II
Datum advies	7 mei 2014
Vindplaats	Kamerstukken II 2013/2014, 33 996, nr. 4

Samenvatting

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft advies uitgebracht over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand. Het wetsvoorstel is op 23 juli 2014 bij de Tweede Kamer ingediend. Daarmee is ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State openbaar geworden.

Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet op de kansspelen (Wok), de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met de regulering van kansspelen op afstand. Het wetsvoorstel vloeit voort uit het regeerakkoord. Online kansspelen zijn in Nederland op dit moment verboden. Het wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid van het aanbieden van online kansspelen. Dit zijn kansspelen waaraan de speler kan deelnemen met elektronische communicatiemiddelen en zonder fysiek contact met de organisator van kansspelen.

Keuze

De Afdeling advisering is zich ervan bewust dat de wetgever voor een moeilijke keuze staat. Een keuze tussen enerzijds het in stand houden van het verbod op online kansspelen en anderzijds het legaliseren hiervan. In het eerste geval zou overwogen moeten worden hoe de feitelijke handhaving kan worden aangescherpt. In het tweede geval is de hoop dat met legalisering (een groot deel van) de bestaande illegale markt gekanaliseerd kan worden naar legaal aanbod. In het wetsvoorstel kiest de regering voor de laatste optie.

Effectiviteit en handhaafbaarheid

De effectiviteit en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel hangen af van de mate waarin aanbieders en spelers van de illegale markt naar de legale markt overstappen (de kanalisatiegraad) en de doeltreffendheid van de maatregelen met betrekking tot het tegengaan van kansspelverslaving. De Afdeling advisering merkt op dat de effectiviteit en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel op voorhand niet zijn aangetoond. Zij wijst daarbij in het bijzonder op het grenzeloze karakter van online kansspelen en de geringe effectiviteit van maatregelen die zich uitsluitend tot Nederland kunnen uitstrekken.

Het is naar het oordeel van de Afdeling advisering dan ook de vraag of met de voorgestelde maatregelen in de Wok daadwerkelijk een betrouwbaar, verantwoord én controleerbaar aanbod van online kansspelen kan worden bereikt. Daarmee is het ook de vraag of in Europeesrechtelijk kader kan worden voldaan aan de voorwaarde dat de maatregelen die

voor online kansspelen worden voorgesteld geschikt moeten zijn om een hoge graad van kanalisatie te bereiken en verslaving te voorkomen. Verder plaatst de Afdeling advisering – ook in het licht van Europeesrechtelijke eisen – kanttekeningen bij de samenhang in het kansspelbeleid voor de verschillende soorten kansspelen (landgebonden kansspelen in de vorm van casino's, online kansspelen en (online) loterijen). Deze samenhang wordt steeds minder inzichtelijk en kan steeds minder worden vastgesteld.

Tariefdifferentiatie

De Afdeling advisering is van oordeel dat een legaal aanbod van online kansspelen niet zozeer door de weinig effectieve regulering in de Wok als wel door de voorgestelde tariefdifferentiatie (een laag kansspelbelastingtarief voor legale online kansspelen) wordt bewerkstelligd. Bij die differentiatie plaatst zij evenwel grote vraagtekens nu deze raakt aan de neutraliteit van de belastingheffing, niet vaststaat of deze het beoogde effect kan bereiken en deze bovendien kan leiden tot ongelijke behandeling.

Conclusie

De conclusie van de Afdeling advisering is dat de regering de gemaakte keuze zou moeten heroverwegen. Zij is zich ervan bewust dat dit de vraag oproept of beter de bestaande situatie van een verbod op online kansspelen gehandhaafd kan blijven als het doel van een verantwoord legaal aanbod niet kan worden bereikt. Niettemin adviseert de Afdeling advisering om nader af te wegen of het middel, de voorgestelde wijze van regulering, niet erger is dan de kwaal, een verbod op online kansspelen met beperkte handhavingsmogelijkheden.

Lees [hier](#) de volledige tekst van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het nader rapport van de staatssecretaris.