

Whitepaper  
ONLINE KANSSPELEN IN NEDERLAND



**Disclaimer**

Geen juridisch advies.

De informatie in dit document is door Vissers Legal met de grootst mogelijke zorgvuldigheid samengesteld. Vissers Legal kan niet garanderen dat deze informatie te allen tijde actueel is, aangezien de wetgeving momenteel nog aan veel veranderingen onderhevig is. Fouten kunnen niet worden uitgesloten. De informatie in dit document is slechts van informatieve aard en kan niet worden beschouwd als juridisch advies. Aan de informatie in dit document kunnen dan ook op geen enkele wijze rechten worden ontleend. Vissers Legal aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade die op enigerlei wijze voortvloeit uit het gebruik van dit document of uit de onvolledigheid en/of onjuistheid van de in dit document verstrekte informatie. Voor juridisch advies kunt u contact opnemen met ons kantoor: [www.vissers-legal.com](http://www.vissers-legal.com).

Copyright ©

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een gegevensbestand of een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze - elektronisch, mechanisch, door afdrukken, kopiëren of anderszins - zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Vissers Legal.

Whitepaper  
ONLINE KANSSPELEN IN NEDERLAND



Inhoudsopgave	
Voorwoord.....	3
Algemeen .....	4
Introductie in de kansspelwetgeving .....	4
Verloop sinds de opening.....	4
Systematiek van de wet.....	5
De markt.....	5
Licentieaanvraag .....	5
Procedure .....	5
Kosten.....	5
Eisen.....	5
A – Algemene informatie .....	6
B – Betrouwbaarheid .....	6
C – Deskundigheid.....	6
D – Financiën.....	6
E – Consumentenbescherming.....	6
F – Bedrijfsprocessen .....	6
G - Digitale communicatie .....	6
Exploitatie.....	6
Tax.....	6
Payments .....	6
Adverteren.....	7
Speler identificatie / verificatie .....	7
Player protection .....	7
Responsible Gaming.....	7
Uitbesteding.....	7
Handhaving.....	7
Ons brancheteam kansspelen .....	8



## Voorwoord

Dank voor uw interesse in de Nederlandse markt en in ons kantoor. Dit document bestaat uit drie delen. Het eerste deel heeft betrekking op algemene informatie over de Nederlandse kansspelmarkt en gaat in op de voorgeschiedenis van de opening van de online kansspelmarkt. Het tweede deel geeft u informatie over de aanvraagprocedure van een online kansspelvergunning en de voorwaarden die worden gesteld aan een vergunninghouder. Het derde en laatste deel zet de verplichtingen van de vergunninghouder uiteen met betrekking tot de feitelijke exploitatie en de in acht te nemen compliance.

Voordat we u meenemen in de ontwikkelingen op de Nederlandse markt en de kansen die deze ontwikkelingen bieden voor uw onderneming vertel ik – voor zover nodig – graag kort iets over ons kantoor en hoe wij tot dit document zijn gekomen.

Vissers Legal bestaat al meer dan vijfentwintig jaar. Ons kantoor is een 'full service' ondernemingsrecht kantoor met een unieke specialisatie in kansspelen. Dat specialisme hebben we al sinds onze oprichting.

Door onze jarenlange ervaring binnen de kansspelmarkt heeft ons kantoor bijzondere kennis van de markt en het recht. Het is daarom dat ons kantoor sinds velen jaren huisadvocaat is van een groot deel van de (inter)nationale ondernemers op de Nederlandse kansspelmarkt en veelvuldig wordt gevraagd om haar mening rond vraagstukken die de markt raken.

Van oudsher is ons kantoor met name betrokken geweest bij 'landbased' ontwikkelingen. Door de ontwikkelingen in de markt is onze aandacht al geruime tijd mede gericht op de ontwikkelingen die online plaatsvinden. Nu de opening van de online markt een feit is, worden wij onophoudelijk gevraagd om informatie te geven over de stand van zaken. Met dit document willen wij in deze vraag voorzien.

Wij helpen u graag om uw onderneming voor te bereiden op en succesvol te maken in de Nederlandse online markt. Met dit document geven wij daar een eerste gestalte aan.

Mocht u vragen hebben, ons gambling branche team staat voor u klaar.

*Mr. Johan L. Vissers*



## Algemeen

In het eerste deel van het drieluik nemen wij u mee in het traject dat de online kansspelwetgeving heeft doorlopen sinds de start en geven wij een inzicht in de huidige kansspelwetgeving in Nederland. Tot slot presenteren we enkele cijfers die betrekking hebben op de Nederlandse online kansspelmarkt.

## Introductie in de kansspelwetgeving

Kansspelen in Nederland zijn geregeld in de Wet op de kansspelen. Deze wet stamt uit 1964 en is, ondanks enkele wijzigingen, enigszins verouderd te noemen. Alle kansspelen vallen onder deze wet. Een kansspel is volgens de wet een spel waarbij de deelnemer geen overwegende invloed kan uitoefenen op het resultaat.

De systematiek van de wet is vrij simpel. Alle kansspelen zijn verboden, tenzij men een vergunning of vrijstelling heeft op basis van deze wet. Kort en goed zijn de volgende kansspelen op basis van de wet te onderscheiden: loterijen, speelautomaten, casino-spelen (Holland Casino) en (sport)weddenschappen. Verder zijn er nog promotionele kansspelen en kleine kansspelen waarvoor geen vergunning verplicht is, maar ook regels gelden.

De wet kende geen regels die betrekking hebben op het aanbieden van online kansspelen. Het aanbieden van online kansspelen was daarom verboden. Om het aanbieden van online kansspelen mogelijk te maken, heeft de wetgever met de Wet Kansspelen op Afstand (hierna te noemen: "KOA") een aanpassing gemaakt. De wet KOA heeft met ingang van 1 oktober 2021 praktische gevolgen, met als voornaamste gevolg: de mogelijkheid voor vergunninghouders om online legaal kansspelen aan te bieden.

## Verloop sinds de opening

KOA kent een bijzonder lange geschiedenis waarbij de wet meerdere keren is aangehouden, teruggestuurd, tal van onderzoeken zijn verricht en menig heftig politiek debat heeft plaatsgevonden. KOA is op 18 juli 2014 als wetsvoorstel wet aan de tweede kamer voorgelegd. Na een politieke verhandeling van twee jaar is de wet op 7 juli 2016 aangenomen. Vervolgens is KOA behandeld door de eerste kamer.

Na een zeer moeilijk debat waarbij de minister diverse toezeggingen heeft moeten doen is KOA aangenomen op 19 februari 2019.

In de Eerste Kamer is nog een aantal moties ingediend en behandeld, hetgeen relevant is voor de uitvoering van de wet en de lagere regelgeving.

Op basis van deze moties hebben de volgende onderwerpen de revue gepasseerd:

- de aanzuigende werking van de wet KOA op jongeren en de vraag of er voldoende maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat jongeren beginnen met gokken.
- de verlening van vergunningen enkel aan partijen die zich in het verleden niet onvergund en specifiek op de Nederlandse markt hebben gericht.
- de criteria die de Kansspelautoriteit hanteert bij het blokkeren van websites (zogenaamde 'notice-and-take-down-procedure').
- noodzaak van reclame voor de kanalisatie te onderzoeken c.q. het verbod op reclame voor (online) gokken te overwegen.
- een algeheel reclameverbod voor kansspelen op afstand in te stellen (is verworpen), de beoogde kanalisatiegedachte prevaleerde.

Sinds de opening van de online kansspelmarkt, is de markt veelbewogen. Kritiek volgt uit vele hoeken en deskundigen spreken regelmatig hun zorgen uit. Die zorgen zijn inmiddels ook breed door de Kansspelautoriteit opgepakt. Wij nemen een steeds strikter gereguleerde markt waar. Die vernauwing van regelgeving zien we ook terug in de wetswijzigingen na opening van de markt. De volgende wetswijzigingen zijn sindsdien reeds in werking getreden of zullen dat op (korte) termijn doen:

- **30 juni 2022:** verbod op het gebruik van rolmodellen in reclames (rolmodel: personen die publieke bekendheid genieten of waarmee men zich wil identificeren of associëren).
- **1 januari 2023** (*inwerkingtreding op 1 januari 2023 is niet gehaald. Datum inwerkingtreding is nog onbekend*): er komt een verbod op ongerichte reclame. Hieronder valt reclame via TV, radio en in publieke binnen- en buitenruimtes. Reclame via internet en directie mailing blijft (deels) toegestaan.
- **1 januari 2024:** er komt een algeheel verbod op het sponsoren van programma's en evenementen.
- **1 januari 2025:** er komt een algeheel verbod op sportsponsoring. Vooralsnog is sportsponsoring (in zekere mate) toegestaan.



Duidelijk is dat van de kansspelaanbieder steeds meer verwacht mag worden. De markt is organisch, en de kansspelaanbieder moet die groei (kunnen) faciliteren binnen de wettelijke kaders. De Kansspelautoriteit zit daar kort op. Ook in deze door groei gedreven markt, voorziet Vissers Legal haar cliënten doorlopend actief en passief van advies.

## Systematiek van de wet

De wet KOA is niet de enige wetgeving waarin de regelgevende kaders voor een online kansspelaanbieder te vinden zijn. De wet KOA is slechts een structuurwet. De regels die u en uw exploitatie het meest beïnvloeden, treft u aan in de lagere regelgeving. Deze lagere regelgeving (koninklijk besluit, ministeriële regelingen en beleidsregels) zijn vastgelegd in januari 2021 en zijn in werking getreden op 1 oktober 2021. De (onderliggende) regelgeving is regelmatig aan wijziging onderhevig.

De gelaagdheid van de wetgeving ziet er schematisch gezien als volgt uit.



## De markt

Uit onderzoek bleek dat in 2018 1,8 miljoen Nederlanders tussen de 18 en 75 jaar deelnamen aan online kansspelen. Deze activiteiten zijn met name verdeeld over bingo spellen, casinospellen, poker en sportwedenschappen. Online deelname aan kansspelen was tot 1 oktober 2021 illegaal in Nederland.

Sinds april 2021 is het mogelijk om een vergunning voor online kansspelen aan te vragen. Met zo'n vergunning is het aanbieden van online kansspelen legaal. Bij de opening van de online gokmarkt op 1 oktober 2021 zijn er door de Kansspelautoriteit 10 vergunningen verleend. Op 30 september 2022 waren er 22 vergunninghouders. Desondanks is de

verwachting dat de markt nog steeds verder zal groeien.

Het gemiddelde maandelijkse bsr van de online kansspelmarkt in 2022 bedraagt €81.400.000,-<sup>1</sup>

## Licentieaanvraag

De Kansspelautoriteit heeft bekendgemaakt hoe het traject voor het aanvragen van een online kansspelvergunning er uit ziet. Hieronder geven wij een simplistisch overzicht.

### Procedure

De aanvraagprocedure voor een vergunning KOA is omvangrijk en het onderzoek van de Kansspelautoriteit is grondig. Een aanvrager én haar stakeholders dienen volledig inzicht te geven in alle (!) entiteiten die zij hebben en hadden (in de afgelopen 8 jaar). De voorbereidingsduur van de aanvraag is voornamelijk afhankelijk van de snelheid waarmee de aanvrager kan voorzien in de noodzakelijk informatie en documentatie. Daarvoor is de aanvrager afhankelijk van derden (auditors, leveranciers). Gedacht moet worden aan ten minste enkele maanden. De periode van daadwerkelijke aanvraag tot vergunningverlening duurt maximaal 6 maanden. De aanvragen verlopen digitaal en dienen in de Nederlandse taal te geschieden. Vissers Legal kan uw aanvraag desgewenst digitaal doen en/of beheren.

### Kosten

De aanvraag kost €48.000. Dit zijn enkel de kosten die worden betaald aan de Kansspelautoriteit voor het in behandeling nemen van de aanvraag. Indien een vergunning niet wordt verleend, vindt geen restitutie plaats.

In 2019 is voor het laatst een lastenmeting uitgevoerd. Hieruit volgt voor de vergunningaanvraag een last van grofweg €800.000. Voor de exploitatie in het eerste jaar volgt eveneens een last van grofweg €800.000. Naar verwachting zijn deze kosten door efficiëntievoordelen inmiddels lager.

### Eisen

Enkel volledige aanvragen worden behandeld. Hiermee wordt bedoeld dat de aanvraag volledig en naar waarheid is ingevuld, de identiteit van de aanvrager is vastgesteld en de kosten zijn betaald. Bij alle onderwerpen van de aanvraag dienen specifieke bewijsstukken te worden verstrekt. Hierbij gaat het om stukken die moeten worden gekeurd door een onafhankelijke derde.

<sup>1</sup> Volgens de Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022.



De documenten die worden aangeleverd door de aanvrager zullen in een pdf-formaat moeten worden aangeleverd zodat deze direct doorzoekbaar zijn. De aanvraag bestaat uit 7 onderdelen:

- A. Algemene informatie
- B. Betrouwbaarheid
- C. Deskundigheid
- D. Financiën
- E. Consumentenbescherming
- F. Bedrijfsprocessen
- G. Digitale communicatie

Hieronder staan deze modules vereenvoudigd en schematisch uitgewerkt.



### A – Algemene informatie

- Uittreksel handelsregister
- Statuten en organogram
- Adres- en contactgegevens



### B – Betrouwbaarheid

In dit onderdeel staat de integriteit van de aanvrager centraal. Hierbij moet worden gedacht aan een BIBOB-onderzoek naar het vermogen, schulden, groepsstructuren en zakelijke samenwerkingsverbanden.



### C – Deskundigheid

In dit onderdeel dient de aanvrager aan te tonen dat bestuurders en feitelijk leidinggevend over voldoende expertise beschikken. Hierbij moet worden gedacht aan personeels- en trainingsbeleid.



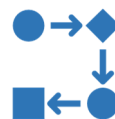
### D – Financiën

- Zekerheid spelerstegoeden
- Continuïteit onderneming
- Financiële zekerstelling € 50.000



### E – Consumentenbescherming

- Marketing & Reclame
- Voorlichting
- Informatieverstrekking
- Spelersidentificatie
- Verslavingspreventie



### F – Bedrijfsprocessen

- (Keuringen) spel- en ICT-systeem
- Uitbesteding & Controle
- Bedrijf integriteit
- Financiële controle (W/wft)
- Matchfixing
- Betalingstransacties



### G - Digitale communicatie

Dit onderdeel betreft het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS) en de Controle Databank (CDB). De aanvrager dient zijn systeem aan te sluiten op het CRUKS.

## Exploitatie

In dit deel nemen wij u mee in inrichting van uw exploitatie en de compliance die uw onderneming zal raken.

## Tax

De kansspelbelasting is in de afgelopen jaren veel gewijzigd. Vanaf 2023 geldt (voorlopig) een tarief van 29,5% aan kansspelbelasting. De belasting wordt geheven over het bruto spelresultaat.

## Payments

Met de wet KOA komt er ook regelgeving met betrekking tot betalingstransacties van spelers zelf. Deze regels worden niet in de vorm van formele wetgeving gegoten maar in lagere regelgeving. Enkele overwegingen waarmee rekening moet worden gehouden, staan hieronder opgesomd:

- De betaalaccounts mogen enkel geregistreerd staan op eigen naam van de speler en de betalingsprovider dient dat account te verifiëren. Uitkeringen moeten ook direct worden doorgestort naar dit betaalaccount/rekeningnummer.
- Betalingstransacties moeten herleidbaar zijn en betalingen middels anonieme betalingsmethoden worden niet toegestaan.
- Vergunninghouders mogen geen krediet aanbieden en derhalve kunnen spelersrekeningen ook niet negatief zijn. Stortingen van spelers mogen tevens niet het limiet van hun eigen account overschrijden. Gebeurt dit wel dan moet dit bedrag worden teruggestort door de vergunninghouder.



## Adverteren

Het maken van reclame voor kansspelen is ook gebonden aan regels. In de laatste uitspraak van de Raad van State wordt geoordeeld dat zelfs een wervende tekst gelijk staat aan het bevorderen van kansspelen. Dit is niet toegestaan indien er voor dit kansspel geen vergunning is verkregen. Een aantal belangrijke voorwaarden is hieronder opgenomen:

- Jaarlijks rapporteren wervings- en reclameactiviteiten.
- Volledig informeren over kenmerken kansspel (o.a. winstbepaling, kosten, verslaving, belasting, privacy, bestemming opbrengsten).
- Niet richten op maatschappelijk kwetsbare groepen (minderjarigen, jongvolwassenen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen).

## Speler identificatie / verificatie

Identificatie van de speler is van groot belang voor onder andere het tegengaan van kansspelverslaving. De vergunninghouder heeft in dat kader twee verplichtingen. De identificatie en verificatie.

## Player protection

Met de wet Kansspelen op afstand worden er twee nieuwe systemen geïntroduceerd, namelijk het CRUKS (Centraal Register Uitsluiting Kansspelen Spelers) en de CDB (Controle Databank). Het CRUKS moet worden gezien als een soort deurbeleid dat landbased speelautomatenhallen en/of casino's al kennen. Een CRUKS-geregistreerde speler, zal de toegang worden geweigerd. Aanbieders en aanvragers moeten kunnen aantonen dat zij verbinding kunnen maken met het digitale CRUKS systeem.

De CDB is een systeem waarin de vergunninghouder een databank onderhoudt waarbij onder andere de volgende gegevens worden geregistreerd:

- onherleidbare unieke aanduiding van iedere speler.
- de datum, het tijdstip, aard van aanpassing en/of overschrijding van het spelersprofiel.
- datum, tijdstip en aard van interventie in het kader van verslavingspreventie.
- de datum, het tijdstip, het bedrag en de aard van iedere creditering en iedere debitering van de speelrekening.
- de totale inzet en speelwinst per spelsoort.

## Responsible Gaming

Responsible Gaming is de overkoepelende term voor alle aspecten van deelname aan kansspelen die verbonden zijn met verslavingspreventie en wervings- en reclameactiviteiten. Het is een van de belangrijkste pijlers van de Kansspelautoriteit.

In het kader van verslavingspreventie dient een kansspelaanbieder een preventievertegenwoordiger aan te stellen, beleid te ontwikkelen en dient zij samen te werken met deskundigen op het gebied van verslavingszorg.

In het kader van wervings- en reclameactiviteiten is zij gehouden zich niet te richten op kwetsbare groepen van personen, zoals minderjarigen en jongvolwassenen. Ook mogen haar wervings- en reclameactiviteiten niet aanzetten tot onmatige deelname.

## Uitbesteding

Een online kansspelaanbieder mag ook gebruik maken van derden. Aan derden mogen activiteiten worden uitbesteed. De kansspelaanbieder blijft altijd verantwoordelijk voor de uitvoering en uitbesteding. Daarom moet de kansspelaanbieder de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat een derde alle geldende wet- en regelgeving naleeft.

## Handhaving

De Kansspelautoriteit is in Nederland de toezichthouder op de markt met betrekking tot het kansspelaanbod. De Kansspelautoriteit heeft op dat gebied de volgende mogelijkheden tot handhaving:

- Bestuurlijke boete (artikel 35a Wok) van maximaal € 900.000,- of 10% van de jaaromzet van de overtreder.
- Last onder bestuursdwang of dwangsom, een maatregel die erop gericht is een overtreding te beëindigen. Bestuursdwang of een dwangsom volgt wanneer een kansspelaanbieder zich niet aan de maatregel conformeert.
- Aanwijzing, een uitleg / voorschrift van de Kansspelautoriteit waaraan de kansspelaanbieder gedwongen is zich te houden.
- Officiële waarschuwing, de kansspelaanbieder wordt door de Kansspelautoriteit gewezen op de overtreding. Er zijn op dat moment géén verdere gevolgen.





## Ons brancheteam kansspelen



**Mr J.L. Vissers**  
Partner (oprichter) / Advocaat



**mr. G.S. Billet**  
Advocaat



**mr. S.H. van der Veldt**  
Advocaat



**mw. mr. J.H.A. van Rooij**  
Juridisch adviseur