



Aan: MT  
Van: H CIB en H HH  
Visie vooraf:

**Kansspelautoriteit**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag  
Postbus 298  
2501 CG Den Haag  
www.kansspelautoriteit.nl

**Concipiënt**  
  
06-   
@kansspelautoriteit.nl

# memo

Bestrijding illegaal online kansspelaanbod Curaçao

**Datum**  
28 mei 2018

**Bijlage**  
1

## Gevraagde beslissing:

- **Kennisnemen van de geschetste problematiek**
- **Instemmen met de voorgestelde aanpak (zie pp. 3-4), waarin**
  - 1) de politiek,**
  - 2) de rechtshandhaving en**
  - 3) de Ksa en buitenlandse collega's****bijdragen aan de bestrijding van illegaal online kansspelaanbod uit Curaçao**
- **Instemmen met opstellen dossiernotitie t.b.v. minister en PG en met starten van een gezamenlijke handhavingsactie**

## Schets

Binnen de internationale kansspelwereld staat Curaçao bekend als een jurisdictie met gunstige belastingwetten, een relatief snelle, goedkope en eenvoudige procedure voor het verkrijgen van vergunningen voor het aanbieden van online-kansspelen en gefragmenteerd en onvoldoende toezicht op kansspelen.

De producten van dergelijke aanbieders mogen volgens de vigerende Curaçaose wetgeving niet worden aangeboden aan Curaçaose consumenten. Dat brengt met zich mee dat de producten uitsluitend worden aangeboden in overzeese jurisdicties; **het gaat, kortom, om exportproducten.**

Voor exportproducten gelden in het algemeen wet- en regelgeving van het ontvangende land.

**In het geval van dit specifieke Curaçaose exportproduct (online-kansspelen) blijkt dat de aanbieders van dat product zich grotendeels niet houden aan wet- en regelgeving van het ontvangende land, met name t.a.v. benodigde vergunningen.**

<sup>1</sup> In Nederland wordt ongeveer 7 van de 100 keer met een desktop-computer Ingelogd op een website met een vergunning uit Curaçao, maar *zonder* vergunning van de Ksa. Daarmee staat Curaçao naast Malta (68%) en Gibraltar (12%) op plaats 3 in de ranglijst.

Uit een inventarisatie blijkt dat dat in elk geval aan de orde is in Nederland<sup>1</sup> en in 11 andere Europese jurisdicties (België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Italië, Letland, Litouwen, Noorwegen, Spanje, Tsjechië en het VK) en ook in de Australische jurisdictie New South Wales. Ook blijkt de VS "bediend" te worden vanuit Curaçao, zonder te voldoen aan Amerikaanse federale of statelijke wet- en regelgeving<sup>2</sup>. Zie de bijlage voor de onderzoeksresultaten (deze Engelstalige bijlage zal aan de buitenlandse collega's worden gestuurd).

De autoriteiten in elk van de genoemde jurisdicties zijn gehouden aan het handhaven van hun nationale wet- en regelgeving. Inbreuken daarop worden met geëigende middelen gesanctioneerd.

Daarbij treedt het probleem op dat dergelijke sancties, b.v. administratieve boetes, niet kunnen worden geëffectueerd, omdat de overtreder niet gevestigd is in de desbetreffende jurisdictie. De rechtsmacht van de sanctionerende autoriteit reikt slechts tot de fysieke grenzen van de eigen jurisdictie en de geldigheid van de sanctie is derhalve ook daartoe beperkt.

Een complicatie is dat de gesanctioneerde activiteiten in het vestigingsland Curaçao volledig voldoen aan Curaçaose wet- en regelgeving. De lokale autoriteiten zijn dan ook niet persé geneigd om op te treden tegen aanbieders van online-kansspelen die wet- en regelgeving van overzeese jurisdicties overtreden.

*Waarom willen wij dat dit veranderd?*

- wij willen de Nederlandse consument beschermen tegen deze producten (publieke doelen 2 en 3: het beschermen en informeren van consumenten en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit).
- wij willen in staat zijn onze wet- en regelgeving te handhaven (dat is onze wettelijke taak).
- wij willen voorkomen dat ons handhavingsinstrumentarium wordt uitgehold (boete wassen neus).
- wij willen onze internationale reputatie hoog houden (bij gebrek aan een integrale Curaçaose toezichthouder wordt de Ksa veelal aangekeken op het illegale aanbod uit Curaçao).

*Waarom zou Curaçao moeten willen dat dit veranderd?*

- Omdat het te gunstige vestigings- en toezichtsklimaat aan kansspelen gerelateerde (ondermijnende) criminaliteit aantrekt op Curaçao.
- Omdat Curaçao andere landen binnen het Koninkrijk (i.c. Nederland) internationaal in verlegenheid brengt. Dat zou Curaçao in een andere situatie zelf ook niet willen.
- Omdat wij dan zouden kunnen overwegen, mits juridisch en politiek haalbaar, om bij het verlenen van KOA-vergunningen niet alleen "EU" als vestigingsplaats te accepteren, maar ook (bij uitzondering!) Curaçao. Dat zou Curaçaose online-aanbieders een voordeel opleveren t.o.v. andere niet-EU-aanbieders van online-

<sup>1</sup> In Nederland wordt ongeveer 7 van de 100 keer met een desktop-computer ingelogd op een website met een vergunning uit Curaçao, maar *zonder* vergunning van de Ksa. Daarmee staat Curaçao naast Malta (68%) en Gibraltar (12%) op plaats 3 in de ranglijst.

<sup>2</sup> Dit blijkt b.v. uit het voorpagina-artikel "The Offshore Game of Online Betting" (The New York Times, 26 oktober 2015).

kansspelen. Dat zou het voor Curaçao aantrekkelijker kunnen maken om het vergunning- en toezichtstelsel te herzien.

#### *Hoe?*

Wij willen graag verkennen of wij een gezamenlijke inspanning kunnen leveren om dit internationale illegale aanbod in te perken en om tegelijkertijd te bekijken hoe we dat kunnen doen met instandhouding van de florerende Curaçaose online-kansspelmarkt.<sup>3</sup> Die inspanning zou kunnen bestaan uit het gezamenlijk aanpakken van illegaal aanbod, gekoppeld aan het herzien van het Curaçaose vergunningstelsel (met als voorbeeld Malta).

#### *Complicatie*

Er is geen Curaçaose toezichthouder op online-kansspelen. Dat betekent dat de Ksa nu geen natuurlijke gesprekspartner heeft om de problematiek rond illegaal Curaçaos online-aanbod aan te kaarten en gezamenlijk aan te pakken, b.v. via de systematiek van de Dubbele Dialogen. Ksa is er dus op aangewezen om te praten met de Curaçaose politiek en rechtshandhaving.

#### *Waar moeten we idealiter uitkomen?*

1. OM Curaçao pakt aan kansspelen gerelateerde (ondermijnende) criminaliteit aan (daarmee wordt het veiliger op Curaçao, met positieve effecten voor toerisme en economie).
2. Curaçaose wet- en regelgeving voorziet in een onafhankelijke CUR toezichthouder op online-kansspelen (daarmee wordt gewaarborgd dat er in de toekomst vergunningen worden verleend op basis van criteria/voorwaarden en dat de vergunninghouder blijft voldoen aan die criteria/voorwaarden; Verder zal er normaal collegiaal contact mogelijk zijn bij problemen overzee met Curaçaose vergunninghouders via de systematiek van de Dubbele Dialogen.
3. Curaçaose wet- en regelgeving voorziet in een zodanige vereiste voor het verkrijgen van een Curaçaose (vestigings-) vergunning voor online-kansspelen dat een geldige "importvergunning" of "exploitatievergunning" voor het aanbieden van online-kansspelen in een overzeese jurisdictie dient te worden overleed (daarmee wordt gewaarborgd dat de Curaçaose online kansspelmarkt blijft floreren in de toekomst). (Curaçaose "vestigingsvergunning" koppelen aan buitenlandse "afzetvergunning"). Als die vergunning niet kan worden overleed, dient de Curaçaose-vergunning te worden geweigerd. Illegale praktijken overzee worden hiermee voorkomen.

#### ***Voorgestelde aanpak: Hoe komen we daar en wie hebben we daarvoor nodig?***

-Politiek

***En marge*** van JVO van 16-17 juli a.s. (op Bonaire, onder Voorzitterschap van NL) zou de MvRb (Dekker) de problematiek rond illegaal Curaçaos aanbod bilateraal kunnen bespreken met zijn Curaçaose collega Girigorie. Girigorie heeft als speerpunt: aanpakken van ondermijnende criminaliteit (waaronder ook aan kansspelen gerelateerde criminaliteit zou kunnen worden geschaard). Ook MvRb heeft zich al verschillende malen publiekelijk uitgesproken over het willen

<sup>3</sup> In het magazine van Gaming in Holland (nr. 2, februari 2018) heeft de Ksa aangegeven: "Very soon, relevant authorities in the Caribbean part of our Kingdom will receive our invitation to investigate whether a "double dialogue", (...), would be a suitable means for streamlining our joint efforts to protect players against rogue operators. I am optimistic that ultimately we will be able to realize our goal of increased consumer protection as a flourishing Caribbean gambling market is being maintained."

aanpakken van de situatie<sup>4</sup>. Het politieke *window of opportunity* is dus gunstig.

Hiervoor moet een dossiernotitie worden gemaakt, die afgestemd dient te worden met JenV (BAV [ 5.1.2e ] en [ 5.1.2e ]) en DEIA [ 5.1.2e ] en [ 5.1.2e ]). Ook afstemmen met BZK/KR ([ 5.1.2e ]).

5.1.2a

-Rechtshandhaving

De PG Curaçao (Roger Bos) zou voorafgaand aan en/of tijdens het JVO van 16-17 juli a.s. de problematiek rond aan kansspelen gerelateerde ondermijnende criminaliteit kunnen opbrengen. [ 5.2 ].  
[ 5.2 ]. Bos heeft als speerpunt: aanpakken van ondermijnende criminaliteit. Het *window of opportunity* is dus hier ook gunstig.

Hiervoor is het nodig af te stemmen met JenV (BAV [ 5.1.2e ] en [ 5.1.2e ] [ 5.1.2e ] en DEIA [ 5.1.2e ] en [ 5.1.2e ]). Ook afstemmen met BZK/KR ([ 5.1.2e ]) en met OM Curaçao, RST en TBO.

5.1.2a

Wij dienen te werken aan "steunbewijs" (onderzoek/bestuurlijk rapport/verslag van ambtshandeling) voor het OM m.b.t. grote Curaçaose partijen (zie figuur 2 in de bijlage). Sturen wij naar de PG/OM/RST/TBO. Óf: OM Curaçao stelt ons partijen voor.

-Ksa en buitenlandse collega's

De Ksa zou in een gezamenlijke handhavingsactie met buitenlandse collega-toezichthouders gericht Notice and Take Down-acties kunnen aanvragen/uitvoeren. Daarmee zou tegelijkertijd invulling worden gegeven aan onze oproep aan collega-toezichthouders (per brief d.d. 1 februari 2018) om te onderzoeken op welke wijze er nauwer samengewerkt zou kunnen worden om handhaving van nationale wet- en regelgeving te optimaliseren, zeker als het gaat om de bestrijding van illegaal online-aanbod.

Voor een dergelijke gezamenlijke handhavingsactie moet er bepaald worden: (1) welke collega-toezichthouders daartoe bereid zijn (b.v. België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Italië, Letland, Litouwen, Noorwegen, Spanje, Tsjechië, VK,

<sup>4</sup> B.v. in antwoorden op Kamervragen van het lid Van Raak (SP): "Hoewel de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van het aanbod van offshore kansspelen valt binnen de autonomie van (...) Curaçao (...), nemen de Minister voor Rechtsbescherming en ik [SvBZK] de zorgen over de offshore gokindustrie serieus. Wij zetten ons in om de uitbreiding van illegaal kanspelaanbod vanuit het Caribisch deel van het Koninkrijk in Nederland te voorkomen." (Kamervragen d.d. 31 januari 2018; antwoorden 20 maart 2018).

New South Wales),

(2) tegen welke aanbieders die gezamenlijke actie gericht dient te zijn (hierbij geldt dat we uitgaan van wat er is, geen nieuw onderzoek; de aanbieder dient dan ook eerder door de Ksa te zijn beboet, zoals  en   ) en ook

(3) op welke datum de websites tegelijkertijd op zwart gaan.  
De Ksa zou hierbij een coördinerende rol spelen.

5.1.2a,5.2

Bijlage: Onderzoeksresultaten