



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister van Financiën
Dhr. mr. drs. J. Sylvania
Pietermaai 17
Alhier

Datum: Willemstad, 22 maart 2023

Ref.nr.: 024/2023-SER

Betreft: Advies inzake de ontwerplandsverordening op de kansspelen (zaaknummer 2022/041544 en 2022/042286, ref.nr. 147/2022-SER)

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

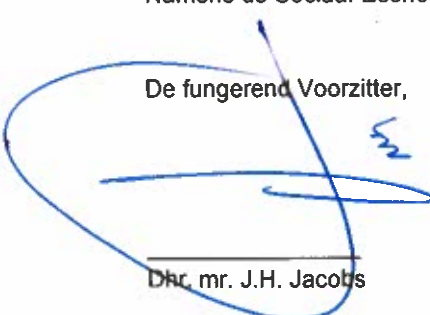
Op 15 december 2022 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van u ontvangen, gebaseerd op de besluiten van de Raad van Ministers van 14 december 2022 en 21 december 2022, betreffende de ontwerplandsverordening op de kansspelen (zaaknummer 2022/041544 en 2022/042286, ref.nr. 147/2022-SER).

Bijgaand advies is in de reguliere voorbereidende en plenaire vergadering van 17 maart 2023 behandeld en vastgesteld.

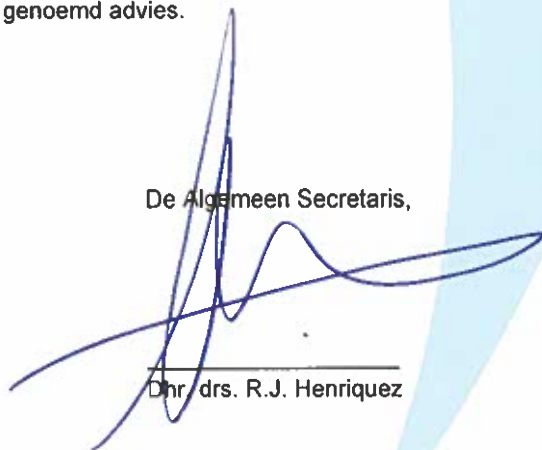
Voor een inhoudelijke uiteenzetting van het standpunt van de SER aangaande de ontwerpwijzigingslandsverordening wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,


Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,


Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Algemene Zaken
De Sector Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)

Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T: (+5999) 461-5406/5328

www.ser.cw



Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaaleconomische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard.

Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De SER streeft daarbij naar kwaliteit en draagvlak: hoge deskundigheid in combinatie met breed gedragen overeenstemming en steun in de samenleving.

Dat kan door in tripartiete vorm – werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden – te discussiëren over beleid en beleidsvoornemens van de regering en daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren.

Diverse maatschappelijke organisaties krijgen ook een luisterend oor bij de SER; afhankelijk van het onderwerp ter advisering, worden deze organisaties op uitnodiging van de SER gevraagd hun deskundigheid in te brengen.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER, adviezen, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER.

Sociaal-Economische Raad
Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T (+5999) 461 5406 / 5328
E info@ser.cw
www.ser.cw

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	11
1.1 <i>Adviesverzoek</i>	11
1.2 <i>Inhoud en strekking van het ontwerp</i>	11
1.3 <i>Bijzonderheden ten aanzien van het adviesverzoek</i>	13
1.4 <i>Opbouw advies</i>	18
2. Standpunt van de SER	20
2.1 <i>Economische bijdrage van de sector nog onzeker</i>	20
2.1.1 <i>Veel nader te bepalen regels, voorwaarden, voorschriften en eisen.....</i>	20
2.1.2 <i>Voorgestelde substance vereisten vormen een risico</i>	23
2.2 <i>Efficiëntie toezichthouder in het gedrang.....</i>	24
2.2.1 <i>Institutionele capaciteit baart zorgen</i>	24
2.2.2 <i>Deskundigheid, onafhankelijkheid en continuïteit van toezichthouder onvoldoende gewaarborgd</i>	25
2.3 <i>Waarborging van verantwoord en eerlijk kansspel aanbod.....</i>	29
2.4 <i>Heffing en inning van kansspelvergunningsrechten</i>	31
2.5 <i>Toezicht en handhaving inefficiënt ingericht.....</i>	32
2.6 <i>Overgangsbepalingen niet geheel duidelijk.....</i>	33
2.7 <i>Artikelsgewijze opmerkingen.....</i>	33
2.8 <i>Tot slot</i>	41

Advies van de Sociaal-Economische Raad betreffende de ontwerplandsverordening op de kansspelen (zaaknummer 2022/041544 en 2022/042286, ref.nr. 147/2022-SER), zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 17 maart 2023.

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De Sociaal Economische Raad (hierna: de SER of de raad) heeft op 15 december 2022 een adviesverzoek ontvangen van de Minister van Financiën (hierna verder aan te duiden als de minister) betreffende de ontwerplandsverordening op de Kansspelen (hierna verder aan te duiden als de ontwerplandsverordening, het ontwerp of kortweg LOK 2023) en middels een besluit van de Raad van Ministers (RvM) van 21 december 2022, een verzoek om met spoed advies uit te brengen op de ontwerplandsverordening.
- Volgens de considerans van het ontwerp wordt het wenselijk geacht om de wetgeving inzake het organiseren van kansspelen, of de gelegenheid ertoe te geven, te moderniseren en een onafhankelijke deskundige instantie te belasten met de handhaving van regels die kansspelen reguleren en gokverslaving bestrijden en voorkomen. Voorts wordt gesteld dat het in dit verband wenselijk is een zelfstandig bestuursorgaan in te stellen. De nieuw op te richten kansspelautoriteit, genaamd Curaçao Gaming Authority (CGA), heeft tot taak uitvoering te geven aan de landsverordening en aan bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, vast te stellen regels, alsmede aan taken die bij of krachtens andere landsverordeningen aan de CGA zijn opgedragen.
- De landsverordening is opgezet als een raamwerk voor de regulering van alle kansspelen die in of vanuit Curaçao worden aangeboden (fysieke en online goksector) en maakt het mogelijk om de verschillende kansspelen bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, nader te reguleren. Hiermee wordt, aldus de bijbehorende memorie van toelichting (MvT), recht gedaan aan de specifieke eigenschappen van de verschillende vergunde kansspelen en kan sneller worden ingespeeld op de dynamiek van de kansspelsector.
- Het ontwerp vervangt de Loterijverordening 1909, de Landverordening Hazardspelen 1948, de Landsloterijverordening, de Landsverordening Hazardspelen II 1988, de Eilandsverordening Casinowezen Curaçao en de Landverordening Buitengaats hazardspelen. Deze laatste blijft echter achttien (18) maanden na inwerkingtreding van de LOK 2023 van toepassing op exploitatie van hazardspelen op de internationale markt door rechtspersonen aan wie krachtens artikel 1 van de Landsverordening buitengaats hazardspelen vergunningen zijn verleend, de zogenaamde masterlicentiehouders en, volgens het tweede lid, voor de onder de masterlicentiehouders opererende rechtspersonen, de zogenaamde sub-licentiehouders, mits binnen drie maanden na inwerkingtreding van de LOK 2023 een aanvraag is ingediend voor de exploitatie van hazardspelen op de internationale markt overeenkomstig de LOK 2023. De overige wetten worden op een bij landsbesluit nader te bepalen tijdstip, die per afzonderlijk onderdeel kan worden vastgelegd, vervangen.
- Bij het opstellen van de ontwerplandsverordening hebben de volgende doelstellingen in het belang gestaan ter waarborging van een gezond kansspel aanbod vanuit Curaçao:
 1. Het voorkomen en bestrijden van criminele activiteiten zoals witwassen, oplichting, matchfixing en manipulatie van spelsoftware door waarborging van de integriteit van de organisator van het kansspel.
 2. De bescherming van deelnemers aan kansspelen (consumentenbescherming), waaronder de garantie van een eerlijk spelverloop en eerlijke behandeling.

3. Het voorkomen en tegengaan van kansspelverslaving en de bescherming van kwetsbare personen.
 4. Het waarborgen van de internationale reputatie van Curaçao als kansspelindustrie, met name de online kansspelen.
- Met het verbeteren van de internationale reputatie van de (online) kansspelindustrie op Curaçao verwacht de minister een positieve stimulans te leveren aan de Curaçaose economie (versterking van de economische basis/uitbreiding en diversificatie van economische pilaren, inclusief werkgelegenheidscreatie), en additionele inkomsten voor de overheid te genereren (door middel van heffing van vergunningsrechten).
 - Ter realisering van werkgelegenheidscreatie zijn eisen gesteld aan vergunninghouders zonder lokaliteit op Curaçao, te weten dat bij aanvang van de exploitatie blijvend en voltijds werk verschaft dient te worden aan ten minste één natuurlijke persoon die ingezetene is van Curaçao als sleutelpersoon en dat na vijf jaar na aanvang van de exploitatie blijvend en voltijds werk verschaft dient te worden aan tenminste drie sleutelpersonen die ingezetenen zijn.
 - De hoogte van de vergunningsrechten en de termijnen voor de voldoening hiervan worden bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, vastgesteld.
 - De SER heeft op 28 mei 2021 op een eerdere versie van de onderhavige ontwerp-landsverordening, de LOK 2021, en ook op de indertijd aan de raad ter overweging aanhangig gemaakte ontwerp-landsverordening op de kansspelbelasting (LOKS 2021) geadviseerd.
 - De raad stelt vast dat de minister het genoemde SER-advies, zowel de daarin gedane inhoudelijke als procesmatige aanbevelingen, op belangrijke onderdelen heeft opgevolgd hetgeen heeft geresulteerd in een aangepast wetsvoorstel dat in algemene zin onder meer een, naar objectieve maatstaven, neutraal en internationaal licentieregime beoogt te introduceren dat toepasbaar is op de gehele (fysieke en online) goksector.
 - Dat de RvM op verzoek van de minister heeft ingestemd met een spoedadviesaanvraag aan de SER is, naar het oordeel van de raad, vermoedelijk ingegeven door de wens om de LOK 2023 in de tweede helft van dit jaar nog in werking te laten treden.
 - Het valt op dat het ambtelijke voorbereidingstraject, dat grotendeels gebaseerd is op, dan wel voortvloeit uit, de maatregelen H2 en H19 van het Landspakket Curaçao sinds medio 2021 loopt. Tegen deze achtergrond is de vraag in het geheel niet onterecht of het van billijkheid en redelijkheid getuigt om van de SER te verlangen dat hij met de grootst mogelijke spoed een zorgvuldig en weloverwogen inhoudelijk advies uitbrengt over een nogal sensitief onderwerp dat qua reikwijdte, complexiteit en diepgang nu eenmaal een nauwgezette en vakkundige bestudering en een diepgaande analyse vergt.
 - De raad acht een dergelijke gang van zaken, met het oog op waarborging van de kwaliteit van het wetgevingsproces, niet verantwoord en dringt bij de regering c.q. de minister wederom erop aan om in het vervolg realistische doorlooptijden met betrekking tot in voorbereiding zijnde ontwerp-wet- en regelgeving af te spreken en deze scherp te bewaken.
 - In het licht van de laatste uitvoeringsagenda van het Landspakket Curaçao en het feit dat in de op 1 januari jongstleden in werking getreden Landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Land Curaçao voor het dienstjaar 2023 reeds rekening is gehouden met geschatte inkomsten voor het land voor dit jaar ter waarde van NAf. 20 miljoen voortvloeiende uit de LOK 2023 kan de SER begrip opbrengen voor het feit dat enige spoed gewenst is met de invoering van de LOK 2023.

- De SER stelt verder vast dat, anders dan wat hij als concrete aanbeveling heeft meegegeven in zijn advies van 28 mei 2021, een vastgestelde alomvattende visie, noch een vastgesteld beleidskader worden gepresenteerd met betrekking tot de online kansspelindustrie waarbij inzichtelijk wordt gemaakt en nader wordt gemotiveerd en verantwoord hoe, en zo ja, op welke wijze de voorgestelde keuzes die in de LOK 2023 zijn uitgewerkt in beleidsmatige zin passen binnen de kabinetsdoelstellingen.
- Ook blijkt nergens uit de geraadpleegde stukken op welke wijze zal worden ingezet op een duurzaam publiek-privaat partnerschap om structureel invulling te geven aan een doeltreffende, resultaatgerichte en breed gedragen strategie met betrekking tot de online kansspelsector die op middellange en lange termijn reële garanties kan bieden voor het bestendigen en verder uitbouwen van de sector tot een significante pilaar van de Curaçaose economie.
- Bovendien vraagt de SER zich af in hoeverre de keuze voor een volledige 'overhaul' van de gehele kansspelsector in één keer en niet gefaseerd, vanuit doelmatigheidsoverwegingen, verantwoord is. De SER staat vooralsnog sceptisch tegenover een dergelijke aanpak.
- De LOK 2023 betreft puur ontwerp kaderwetgeving waarbij de materiële normen voor de inrichting van het toezicht per kansspelgebied niet in het wetsvoorstel zelf zijn gestopt maar geregeld zullen worden bij uitvoeringsregelingen per kansspelgebied. De SER acht het van belang, in dit kader, aandacht te vragen voor het feit dat deze uitvoeringsregelingen, voor zover de SER weet, nog niet in concept zijn opgesteld en evenmin zijn aangeleverd waardoor er onvoldoende zicht is op hoe de vergunningsverlening en het toezicht en handhaving er feitelijk, in de praktijk, eruit zullen zien.
- Met het oog op het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel acht de SER het verstandig reeds in dit stadium, met betrekking tot de inrichting van de vergunningverlening en de reikwijdte van het toezicht en de handhaving per kansspelgebied, zoveel mogelijk op detailniveau de nodige duidelijkheid te scheppen.
- De SER heeft tevens de MvT inhoudelijk beoordeeld en is van mening dat deze eerder het karakter heeft van een samenvatting van de ontwerp landsverordening dan dat zij in voldoende mate verduidelijking biedt op dan wel een zorgvuldig gemotiveerde uitleg geeft van de voorgestelde wettelijke bepalingen met daarbovenop eventuele verwijzingen naar concrete (praktijk)voorbeelden, dan wel een consequente detaillering c.q. specificering geeft van de motivering die ten grondslag ligt aan de voorgestelde keuzes.
- De SER staat geheel achter het basisidee van regulering van de (online) kansspelsector in Curaçao middels centralisatie van het toezicht en invoering van een effectief handavingsmechanisme. Naar het oordeel van de raad wordt daarmee voldaan aan enkele belangrijke randvoorwaarden die, mits goed doordacht en degelijk voorbereid, uitgevoerd en gehandhaafd, aanzienlijk kunnen bijdragen aan de verbetering van het internationale imago en de reputatie en versterking van de identiteit van Curaçao als een volwassen, betrouwbare en gerespecteerde online kansspel jurisdictie.
- De raad mag derhalve, met de nodige voorzichtigheid, ervan uitgaan dat, gezien de specifieke kenmerken van de sector en de voordelen die daaruit kunnen worden behaald, deze wellicht in potentie kan uitgroeien tot een nog aantrekkelijke speler op de internationale markt voor online kansspelen met mogelijkerwijs een niet te onderschatten spin-off voor het eiland in fiscaal, economisch, sociaal en maatschappelijk opzicht.

- De SER vindt dat verhoging van de slaagkans van de modernisering van de kansspelsector en een gunstige economische impact in reële termen mogelijk is indien:
 - a) de bestaande economische basis (de huidige groep van zogenaamde sub-licentiehouders) zoveel mogelijk behouden wordt;
 - b) de vergunninghouders zich in meerderheid onder toezicht laten plaatsen in Curaçao; en
 - c) nieuwe partijen het besluit nemen om zich op Curaçao te vestigen.
- In het licht daarvan wordt het van belang geacht indien een zorgvuldige afweging wordt gemaakt tussen, enerzijds, de introductie van wet- en regelgeving voor behoud van een gezond en verantwoord kansspel aanbod op Curaçao en, anderzijds, de commerciële aantrekkelijkheid van de sector.
- Naar de SER heeft vernomen, vestigen *startup* online kansspel aanbieders zich graag op Curaçao vanwege het 'cocktail karakter' van de huidige vergunning voor online kansspelen (per type kansspel hoeft niet steeds een nieuwe vergunning te worden aangevraagd). Verder is Curaçao voor deze specifieke categorie online kansspel aanbieders nog steeds aantrekkelijk omdat de huidige kosten voor het verkrijgen van een Curaçaose sub-licentie zeer concurrerend zijn vergeleken met andere jurisdicties, de huidige lage 'substance' vereisten aantrekkelijk zijn evenals de fiscale voordelen.
- Daarnaast biedt het huidige regime op Curaçao gevestigde aanbieders van online kansspelen vooral de mogelijkheid om een '*global (of regional) neutral offering*' te hebben.
- De SER onderkent dat effectief toezicht hoogstnoodzakelijk is omdat de bedrijven een entertainment product aanbieden dat mogelijk schadelijk kan zijn voor kwetsbare personen (minderjarigen, gokverslaafden) en dat gevoelig is voor financiële criminaliteit (fraude, witwassen).
- Het potentieel van de sector om een substantieel marktaandeel te behouden en daarmee een bijdrage te leveren aan 's landskas door middel van vergunningsrechten is sterk afhankelijk van de mate waarin Curaçao als jurisdictie aantrekkelijk blijft voor kansspel aanbieders.
- Voor de SER is de keuze om, middels algemeen verbindende voorschriften, specifieke aangelegenheden te regelen die gerelateerd zijn aan de bedrijfsvoering van de (online) kansspelindustrie enigszins begrijpelijk en vanuit de optiek van de minister weliswaar te verantwoorden, gezien de complexiteit, veelzijdigheid, scherpe concurrentie en snel veranderende omstandigheden die kenmerkend zijn voor deze industrie.
- Desalniettemin stelt de SER vast dat er heel veel andere relevante zaken zijn die nog niet bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, zullen worden geregeld en waarvan het voornemen daartoe nog niet kenbaar is gemaakt. Het onvermijdelijke gevolg daarvan is heel veel onduidelijkheid en onzekerheid bij de sector. Niet ondenkbaar is dat deze onduidelijkheden en onzekerheden ertoe kunnen leiden dat bedrijven die op de internationale markt voor het bieden van kansspelen opereren, zich op andere jurisdicties zullen gaan oriënteren.
- Ook het feit dat de online kansspelsector op Curaçao in 2006 '*wholesale*' werd '*derisked*' door de financiële sector (correspondent banken), maakt dat lokaal gevestigde online gaming bedrijven niet lokaal kunnen bankieren. Als gevolg hiervan is Curaçao niet interessant en aantrekkelijk voor de grote online kansspel operators.
- Uit consultaties met de sector is gebleken dat als de keuze eenmaal op een andere jurisdictie is gevallen, de kans doorgaans vrij gering is dat de kansspel aanbieders zich later (weer) op Curaçao zullen gaan vestigen.

- Het mogelijke vertrek van bonafide kansspelaanbieders naar andere jurisdicties vormt een reëel risico voor de door de minister beoogde voordelen die hij denkt te kunnen behalen uit de online kansspelsector.
- De SER geeft de minister, in het licht van het vorenstaande ernstig in overweging om zorg te (laten) dragen voor de uitwerking van tenminste de regels, voorwaarden, voorschriften en eisen verbonden aan het verstrekken van vergunningen, inclusief het aanvraagproces, en de vaststelling van de hoogte van de vergunningsrechten en van het tarief voor het aanvragen van een vergunning.
- Ten aanzien van de aantrekkelijkheid van het 'cocktail karakter' van de huidige vergunning voor online kansspelen, merkt de SER op dat het niet duidelijk is of het nog mogelijk zal zijn voor kansspelaanbieders om onder één vergunning meerdere type kansspelen te kunnen aanbieden. Immers, stelt het ontwerp dat nadere regels kunnen worden gesteld aan de goedkeuring door de CGA van spelen of andere kansspel gerelateerde activiteiten, inclusief nieuwe of gewijzigde spelen of activiteiten onder een kansspelvergunning, en de kosten verbonden aan de behandeling van het verzoek om goedkeuring. De MvT gaat hier verder niet op in.
- Uit vorengenoemde bepaling valt af te leiden dat goedkeuring en betaling vereist zullen zijn voor de voeging van nieuwe spelen onder een reeds bestaande vergunning. Hierdoor zal de online kansspelregime van Curaçao wellicht haar 'cocktail karakter' verliezen en geeft Curaçao een belangrijk concurrerend element weg.
- De inkomsten die verkregen kunnen worden voor de goedkeuring van nieuwe type kansspelen onder een reeds bestaande vergunning staan, naar de mening van de SER, niet in verhouding tot het verlies van de concurrentiekracht op de markt van online kansspelvergunningen jurisdicties. De raad beveelt de minister aan het behoud van het 'cocktail karakter' van de Curaçaose online kansspelvergunning te overwegen.
- Verder vraagt de SER zich af wat er zal gebeuren als de vergunning van een masterlicentiehouder vóór het intreden van de LOK 2023 komt te vervallen. In dat geval vervallen formeel gezien ook alle sub-licenties die door de masterlicentiehouder zijn uitgegeven. Deze situatie creëert rechtsonzekerheid bij kansspelaanbieders die daardoor nu al op zoek gaan naar een secundaire vergunning van een andere jurisdictie. Het risico hiervan is dat de Curaçaose vergunning zal worden opgezegd hetgeen tot gemiste inkomsten voor Curaçao zal leiden.
- Gelet hierop is het aan te bevelen dat de minister erop toeziet dat de vergunningen van masterlicentiehouders niet vervallen alvorens de LOK 2023 in werking is getreden.
- De LOK 2023 stelt als eis aan online kansspelaanbieders voor het verkrijgen van een vergunning dat bij aanvang van de exploitatie er tenminste een sleutelpersoon die ingezetene is van Curaçao voltijds in dienst moet zijn bij de vergunninghouder. Deze sleutelpersoon mag niet de bestuurder zijn. Na vijf jaar dienen er drie sleutelpersonen, die ingezetenen zijn, voltijds in dienst te zijn. De definitie van sleutelpersonen is een natuurlijke persoon die feitelijk, indirect of rechtsreeks zeggenschap heeft op of over het bestuur, de activa of het operationele beleid.
- Bovendien geldt als eis dat de vergunninghouder over een bedrijfsruimte dient te beschikken, voorzien van gebruikelijke faciliteiten voor de uitvoering van uitsluitend de activiteiten waar de vergunning voor is verleend; kortom, een feitelijke locatie op Curaçao.
- De SER stelt vast dat met de voorgestelde *substance* vereisten de regering invulling wil geven aan de vereiste van reële aanwezigheid van de Landsverordening op de winstbelasting 1940 voor

lichamen die activiteiten verrichten in het kader van het organiseren van kansspelen in of vanuit Curaçao of gelegenheid ertoe geven.

- De SER vindt, echter, dat de *substance* vereisten, zoals in het ontwerp voorgesteld, het succes van de wetgeving in het behalen van haar doelstellingen mogelijkwerijs in de weg zouden kunnen staan, zeker op de korte termijn, omdat er niet voldoende gekwalificeerd en opgeleid personeel op Curaçao is om direct bij aanvang van het nieuwe toezichtregime, aan dit *substance* vereiste te kunnen voldoen.
- Indien ervaren en specialistisch personeel naar Curaçao moet worden gehaald, zal het proces van verkrijging van een tewerkstellings- en een verblijfsvergunning mogelijkwerijs een afremmende werking zal kunnen hebben. De SER dringt derhalve bij de minister erop aan om dit vraagstuk op te pakken met zijn ambtgenoten verantwoordelijk voor de portefeuilles Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW) en Justitie.
- In verband met waarborging van rechtszekerheid verwijst de SER tevens naar de bepalingen in de Landsverordening op de Winstbelasting en dringt hij bij de minister erop aan om de *substance* vereisten voor de LOK 2023 aan te laten sluiten bij de vereisten ten aanzien van de winstbelasting, waarbij toetsing voor het verkrijgen van een vergunning in nauwe samenwerking met de Inspectie der Belastingen zal moeten geschieden.
- De nog, publiekrechtelijk, op te richten Curaçao Gaming Authority (CGA) zal, met ingang van de LOK 2023, belast worden met de vergunningverlening en het toezicht en de handhaving van alle kansspelen. Concreet wordt de CGA belast met het verrichten van diverse onderzoeken alvorens vergunningsaanvragen te kunnen honoreren, certificering van dienstverleners, controles op naleving van de relevante wetgeving (LvMOT, Lid, Sanctieverordening of de Rijkssanctiewet), controles op betaling van belastingen en premies door kansspel aanbidders en op Curaçao gevestigde leveranciers van kritieke diensten of goederen aan kansspel aanbidders, het geven van waarschuwingen of aanwijzingen ten aanzien van de LOK en het bijhouden van een register van alle kansspelvergunningen, leveranciersvergunningen en sanctiebeschikkingen.
- De inwerkingtreding van de LOK 2023 zal een enorme werkdruk opleveren voor CGA omdat, krachtens de overgangsregeling, bestaande bedrijven op Curaçao al binnen drie maanden na inwerkingtreding van de wet een vergunning moeten aanvragen.
- Uit de LOK 2023 leidt de SER af dat, per de datum van haar inwerkingtreding, de taken en bevoegdheden en de rechtspositie van de Curaçao Gaming Control Board (GCB) voortgezet worden door de CGA en zal het personeel van de GCB rechtens de mogelijkheid worden aangeboden om in dienst te treden bij de CGA. Van de GCB heeft de SER begrepen dat de organisatie momenteel al met tekorten kampt betreffende personele capaciteit. De SER maakt zich zorgen om de institutionele capaciteit van de toekomstige kansspelautoriteit op korte termijn.
- Het ontwerp stelt het maximum aantal leden van de Raad van Commissarissen (RvC) van de CGA op drie. De SER acht dit voorgestelde maximale aantal RvC-leden, gezien de taken van de CGA en paragraaf 2.3 van de Code Corporate Governance, aan de lage kant. Er dient rekening te worden gehouden met de aard en de omvang van de vennootschap en haar onderneming alsook de gewenste deskundigheid en achtergrond van de commissarissen, met name de aard van de activiteiten, de internationalisatiegraad, de omvang en de specifieke risico's op middellange en lange termijn.

- Voorts is het aan te bevelen dat de RvC van de CGA uit leden bestaat die deskundig zijn op tenminste financieel, juridisch, AML/CFT en *responsible gaming* vlak. De raad geeft de minister, derhalve, in overweging het aantal leden van de RvC uit te breiden van drie naar vijf.
- Personen die werkzaam zijn in of voor of direct of indirect gelieerd zijn aan de kansspelsector moeten, uit oogpunt van mogelijke belangenverstrengeling of vermoeden daarvan, uitgesloten worden van benoeming in de Raad van Bestuur (RvB) en de RvC. De LOK 2023 ziet, naar de mening van de SER, voldoende hiertoe ten aanzien van de RvB maar niet in voldoende mate ten aanzien van de RvC.
- De SER stelt voor om de bepaling inzake mogelijke belangenverstrengeling ten aanzien van leden van de RvC scherper te formuleren, in woorden van gelijke strekking als de bepaling ten aanzien van leden van de RvB en, tevens, in beide artikelen op te nemen dat een (financieel) belang van bloed- of aanverwantschap tot in de tweede graad als onverenigbaar geldt.
- Op basis van het huidige ontwerp van de LOK 2023 zullen alle financiële middelen van de CGA uit een bijdrage uit de landsbegroting bestaan. Naar het oordeel van de SER gaat het vorengenoemde ten koste van de onafhankelijkheid van de CGA. De FATF-aanbevelingen schrijven namelijk voor dat landen ervoor moeten zorgen dat de toezichthouders, waaronder toezichthouders van (bepaalde) kansspelaanbieders, over voldoende financiële, personele en technische middelen beschikken.
- Tevens behoeft de begroting van de CGA de goedkeuring van de minister. Dit houdt in dat de CGA niet zondermeer onafhankelijk kan bepalen welke werkzaamheden met welke middelen zullen worden uitgevoerd en is het de bedoeling dat de invordering van vergunningsrechten en andere *fees* door de Ontvanger zal geschieden.
- De SER heeft begrepen dat de invordering van vergunningsrechten van casino's door de Belastingdienst in het verleden tot problemen heeft geleid, waardoor besloten is om de GCB te belasten met de invordering.
- De GCB beschikt over de benodigde expertise en benodigde informatie om de verschuldigde *fees* effectief te innen en zal, in het kader van met name het vergunningstraject bij inwerkingtreding van de LOK 2023, reeds relevante kennis van en contact hebben met vergunninghouder/aanvrager welke dienstbaar kan zijn aan de invordering van speelvergunningsrecht.
- Teneinde de CGA minder financieel afhankelijk te maken van de Landskas, is het aan te bevelen om tijdig te starten met het treffen van de nodige maatregelen opdat een uitzondering wordt gemaakt op de Landverordening Financieel Beheer om de CGA inningsbevoegd te geven, onder de voorwaarde dat redelijke sanctiebepalingen opgenomen worden voor het geval de CGA niet aan haar verantwoordingsverplichting voldoet.
- Ook beveelt de SER aan onderscheid te maken tussen kostendekkende honoraria, ter dekking van de kosten van de CGA (aanvraag en verlenging van een vergunningen en overige autorisaties en het toezicht), en inkomsten genererende honoraria.
- Het voorstel houdt voorts in dat de CGA wordt belast met het invorderen van de kostendekkende honoraria (ter dekking van diens eigen kosten) en dat de Ontvanger verantwoordelijk zal zijn voor de invordering van inkomsten genererende honoraria ten behoeve van de Landskas, de vergunningsrechten.

- De SER is verder van mening dat de wet de nodige waarborgen dient te bevatten voor een gezonde financiële startpositie van de CGA. Hiervan lijkt thans in het geheel geen sprake te zijn, gezien de bepaling inzake de middelen van het GCB, die na inwerkingtreding van de LOK 2023 in 's Landskas dienen te worden gestort. Deze bepaling kan met zich meebringen dat de CGA (tijdelijk) geheel lam gelegd wordt.
- De CGA dient tenminste over een buffer te beschikken teneinde direct na inwerkingtreding van de LOK 2023 haar taken uit te kunnen voeren en om te kunnen voldoen aan de daaraan gerelateerde kosten. De meest voor de hand liggende oplossing hiervoor is dat alle bestaande middelen van de GCB overgaan naar de CGA.
- Volgens de LOK 2023 eindigt de benoeming van de leden van de RvB en de RvC met ingang van de inwerkingtreding van de LOK 2023 en worden de eerste leden van de RvB van de CGA door de minister tijdelijk aangewezen voor ten hoogste twaalf (12) maanden. Een nadeel van een dergelijke korte benoemingstermijn is dat zulks kan leiden tot een verlies van expertise, inzicht en organisatiegeheugen, waar de CGA bij een langere zittingstermijn van de leden van de RvB en de RvC van kan profiteren.
- Teneinde de continuïteit van de operationele activiteiten van de GCB in het kader van de overgang te waarborgen geeft de SER de minister in overweging om in de LOK 2023 op te nemen dat de zittende leden van de RvB en de RvC van de GCB geacht worden onder dezelfde voorwaarden lid te zijn van de RvB respectievelijk de RvC van de CGA.
- De SER plaatst vraagtekens bij de mate waarin in de uitwerking van de doelstellingen ter waarborging van een gezond kansspel aanbod, te weten voorkoming en bestrijding van gok- en kansspelslaving, bescherming van kwetsbare personen en bescherming van de reputatie van Curaçao als kansspeljurisdictie, voldoende aandacht is besteed. Het is, tenslotte, van eminent belang dat de LOK 2023 het mogelijk maakt om de doelen te kunnen realiseren bij implementatie en uitvoering middels in de wet opgenomen kaders en waarborgen ter bescherming van kwetsbare personen en preventie en bestrijding van gokverslaving, des te meer aangezien het erop lijkt dat de LOK 2023 het mogelijk maakt om alle vormen van kansspelen aan te bieden aan ingezetenen van Curaçao.
- De SER acht kwantitatief onderzoek op dit gebied onontbeerlijk zodat een weloverwogen besluit kan worden genomen of de uiteindelijke doelstelling van de LOK 2023 (significante economische pijler en, dus, de beoogde uitbreiding van kansspel aanbod op de lokale markt) opweegt tegen mogelijke maatschappelijke problemen die dit met zich mee kan brengen. Het uitsluiten van lokale participatie is geen optie aangezien dit de internationale reputatie van Curaçao als kansspeljurisdictie zou kunnen schaden.
- Tevens beveelt de SER aan om de definitie van 'kwetsbaar persoon' ruimer te formuleren, opdat alle personen die problematisch gedrag vertonen of ondervinden er onder komen te vallen en daarmee beschermd worden door de wet. Naar de mening van de SER is de bepaling te summier opgesteld en daardoor ontoereikend om kwetsbaren te beschermen. De vergunninghouder moet verplicht worden gesteld om alle nodige maatregelen te treffen om kwetsbaren te identificeren, om hen te beschermen en hen proactief uit te sluiten van deelname aan kansspelen.
- Het zorgdragen voor een verantwoord spelaanbod houdt tevens in dat vergunninghouders die hadden moeten voorkomen dat een kwetsbare persoon toegang kreeg tot en deel kon nemen aan een aangeboden kansspel, maar zich hier niet aan hebben gehouden, de gewonnen gelden van de kwetsbare persoon niet mogen behouden. Van rechtswege kan worden geregeld dat, bijvoorbeeld, de gewonnen gelden gestort worden in een fonds met als doel bescherming dan wel behandeling

van kwetsbare personen voor kansspelen, het doen van onderzoek naar de gokproblematiek en het geven van voorlichtingen over verantwoord gokken.

- Conform het ontwerp zijn kansspelen, georganiseerd door non-profitorganisaties, vrij van het gebod op een kansspelvergunning maar moet de activiteit vier (4) weken van tevoren worden gemeld bij de CGA. Verder is het mogelijk om non-profit spelen vijf keer per jaar aan te bieden, zonder een maximale opbrengst, zonder dat hiervoor een vergunning is vereist. Deze keuze wordt verder niet toegelicht en is, naar de mening van de SER, in strijd met het concept 'verantwoord spelaanbod' want het kan gokverslaving in de hand werken. Een vergunning hoort als drempel te dienen ter voorkoming dat de gemeenschap overspoeld wordt door kansspelen.
- Overigens wil de SER opmerken dat de beoogde vrijstelling, in combinatie met het niet verbinden van een maximum opbrengst of inzet per deelnemer en het gebrek aan toezicht, haaks staat op het gegeven dat de beoogde modernisering mede dient ter voorkoming en bestrijding van witwassen van geld en terrorismefinanciering. De mogelijkheden om juist deze criminele handelingen uit te voeren worden, naar het oordeel van de SER, uitgebreid en er wordt volledig voorbijgegaan aan het feit dat de FATF juist speciale aandacht vraagt van jurisdicties dat hun non-profit spelen niet gebruikt worden voor corruptie, witwassen van geld en financiering van terrorisme en proliferatie.
- De SER ziet, derhalve, geen reden om geen vergunning te eisen voor kansspelen ten behoeve van een maatschappelijk, sociaal of ideëel doel maar juist dat er meer en zwaardere argumenten zijn om juist een vergunning te verplichten.
- Een tegenhanger van een verantwoord en eerlijk spelaanbod is dat de kansspelaanbieder ook beschermd wordt van malafide spelers die onder valse voorwendselen gefingeerde speelvorderingen van Curaçaose kansspelaanbieders trachten te incasseren. De SER geeft de minister derhalve in overweging om de toezichthouder een register te laten bijhouden van malafide spelers opdat Curaçaose kansspelaanbieders malafide spelers buiten de deur kunnen houden.
- Het ontwerp schrijft voor dat vergunninghouders maandelijks, binnen vijftien (15) dagen na het verstrijken van de kalendermaand, aangifte doen met gelijktijdige voldoening van het verschuldigde bedrag aan vergunningsrechten. Eventuele naheffingsaanslagen, als te weinig is betaald of als er geen aangifte is gedaan, worden door de Inspecteur opgelegd.
- Het lijkt de SER logischer om de GCA aan de Inspecteur te laten melden wie belastingplichtig zijn. Op basis van deze melding reikt de Inspecteur de bijetten uit of nodigt zij de vergunninghouders uit voor elektronische aangifte.
- Verder wordt eventuele verrekening van ten onrechte of te veel betaalde vergunningsrechten in handen van de Ontvanger geplaatst en is er de mogelijkheid om binnen twee maanden na dagtekening bezwaar in te dienen tegen een opgelegde naheffing waarna de Inspecteur der Belasting binnen zes weken een beslissing moet nemen op het bezwaarschrift.
- Uit de praktijk blijkt vaak dat de termijnen voor de Inspectie niet haalbaar zijn. De SER verzoekt de minister om bepalingen op te nemen die toezien op de rechten van vergunninghouders bij het niet tijdig reageren op het bezwaar door de Inspectie.
- De ontwerpregeling stelt dat de CGA, in samenwerking met de "Stichting Overheid Belastingaccountantbureau", belast wordt met controle op naleving en ingrijpen bij overtreding van de LOK 2023. Het is voor de SER niet duidelijk welke instantie hiermee bedoeld wordt. Ook acht de SER een samenwerking tussen de toezichthouder en een andere organisatie, ten aanzien van het toezicht en de handhaving, onwenselijk, vanuit het oogpunt van de implementatie daarvan in de

praktijk. Dientengevolge, dringt de SER bij de minister erop aan enkel de CGA te belasten met het toezicht en de handhaving van de kansspelsector.

- Uit de bepalingen opgenomen in de overgangs- en slotbepalingen begrijpt de raad dat de vergunning van de masterlicentiehouders 18 maanden na inwerkingtreden van de LOK 2023 geldig blijven en sub-licentiehouders, voor hetzelfde tijdsbestek, onder de vergunning van de masterlicentiehouders mogen blijven opereren mits zij binnen drie (3) maanden na inwerkingtreding van de LOK 2023 een aanvraag indienen voor een eigen vergunning.
- Uitgezonderd de toezichtbepalingen, is het voor de SER niet duidelijk welke bepalingen geldig zijn nadat bestaande sub-licentiehouders een vergunningsaanvraag hebben ingediend maar de aanvraag nog niet is gehonoreerd.
- De SER komt met eenparigheid van stemmen tot de conclusie dat het wenselijk noch verantwoord is, gelet op de in dit advies naar voren gebrachte bezwaren en kanttekeningen, om het wetgevingsproces zonder meer voort te zetten, zonder acht te slaan op dan wel rekening te houden met deze bezwaren en kanttekeningen.
- Aangezien de regering (lees: de minister) de ambitie heeft om de Curaçaose online kansspelindustrie te laten uitgroeien tot de *Next Big Thing*, waaruit reële economische, fiscale, sociale en maatschappelijke voordelen kunnen worden behaald in de zin van onder andere meer inkomsten voor het land en meer hoogproductieve banen voor de lokale bevolking, verdient het aanbeveling met de grootst mogelijke zorgvuldigheid, transparantie en een stevige processuele inbedding, het in gang gezette moderniseringstraject van de (online) kansspelsector voort te zetten
- Randvoorwaardelijk voor het behalen van de beoogde voordelen is afstemming met alle betrokken partijen en belanghebbenden. Dit zal een draagvlak vergrotend effect hebben en, mits strak voorbereid, beslist niet onnodig veel tijd in beslag nemen.

1. Inleiding

1.1 Adviesverzoek

De Sociaal Economische Raad (hierna: de SER of de raad) heeft op 15 december 2022, ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening SER (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), een adviesverzoek ontvangen van de Minister van Financiën (hierna verder aan te duiden als de minister) betreffende de ontwerplandsverordening op de Kansspelen, hierna verder aan te duiden als de ontwerplandsverordening, het ontwerp of kortweg LOK 2023.

Ten grondslag aan dat adviesverzoek ligt het besluit van de raad van ministers (hierna: RvM) van 14 december 2022, met zaaknummer 2022/041544, waarbij is ingestemd met aanbidding van het ontwerp aan de SER ter advisering en het besluit van de RvM van 21 december 2022, met zaaknummer 2022/042286, waarbij, op verzoek van de minister, is ingestemd om de SER te verzoeken met spoed advies uit te brengen op de ontwerplandsverordening.

1.2 Inhoud en strekking van het ontwerp

Volgens de considerans van het ontwerp wordt, in het kader van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen, het wenselijk geacht om de wetgeving inzake het organiseren van kansspelen, of de gelegenheid ertoe te geven, te moderniseren en een onafhankelijke deskundige instantie te belasten met de handhaving van regels die kansspelen reguleren en gokverslaving bestrijden en voorkomen. Voorts wordt gesteld dat het in dit verband wenselijk is een zelfstandig bestuursorgaan, als bedoeld in artikel 111, eerste lid, van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86) in te stellen.

De nieuw op te richten kansspelautoriteit, genaamd Curaçao Gaming Authority (CGA), zoals bedoeld in artikel 22 van het ontwerp, heeft tot taak – ingevolge het voorgestelde artikel 23, eerste lid – uitvoering te geven aan de landsverordening en aan bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, vast te stellen regels, alsmede aan taken die bij of krachtens andere landsverordeningen aan de CGA zijn opgedragen.

In het algemene deel van de bij het ontwerp gevoegde memorie van toelichting (MvT) wordt nader onderbouwd dat de landsverordening is opgezet als een raamwerk voor de regulering van alle kansspelen die in of vanuit Curaçao worden aangeboden (fysieke en online goksector). De ontwerplandsverordening bevat onder meer algemene bepalingen die zien op verboden activiteiten aangaande kansspelen, het verlenen, weigeren, schorsen, intrekken of wijzigen van (voorlopige) kansspelvergunningen, verantwoord gokken, de oprichting van een nieuwe kansspelautoriteit en handhaving en toezicht.

Bovendien maakt de landsverordening het mogelijk om de verschillende kansspelen bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, nader te reguleren. Hiermee wordt, aldus de MvT, recht gedaan aan de specifieke eigenschappen van de verschillende vergunde kansspelen en kan sneller worden ingespeeld op de dynamiek van de kanspelsector.

Ingevolge artikel 107 van de ontwerplandsverordening vervangt deze de Loterijverordening 1909¹, de Landverordening Hazardspelen 1948², de Landsloterijverordening³, de Landsverordening Hazardspelen II 1988⁴, de Eilandsverordening Casinowezen Curaçao⁵ en de Landverordening Buitengaatsse hazardspelen⁶. Deze laatste blijft echter, overeenkomstig het voorgestelde in artikel 101, eerste lid, van het onderhavige ontwerp achttien (18) maanden na inwerkingtreding van de LOK 2023 van toepassing op exploitatie van hazardspelen op de internationale markt door rechtspersonen aan wie krachtens artikel 1 van de Landsverordening buitengaatsse hazardspelen vergunningen zijn verleend, de zogenaamde

¹ P.B. 1965, no. 85

² P.B. 1948, no. 138

³ P.B. 1965, no. 122 (G.T.)

⁴ P.B. 1988, no. 66

⁵ A.B. 1999, no. 97

⁶ P.B. 1993, no. 63

masterlicentiehouders⁷. Het voorgaande geldt, volgens het tweede lid, ook voor de onder de masterlicentiehouders opererende rechtspersonen, de zogenaamde sub-licentiehouders, mits binnen drie maanden na inwerkingtreding van de LOK 2023 een aanvraag is ingediend voor de exploitatie van hazardspelen op de internationale markt overeenkomstig de LOK 2023. De overige wetten worden op een bij landsbesluit nader te bepalen tijdstip, die per afzonderlijk onderdeel kan worden vastgelegd, vervangen. Bij het opstellen van de ontwerplandsverordening hebben, volgens het algemene deel van de MvT, de volgende doelstellingen in het belang gestaan ter waarborging van een gezond kansspel aanbod vanuit Curaçao:

1. Het voorkomen en bestrijden van criminele activiteiten zoals witwassen, oplichting, matchfixing en manipulatie van spelsoftware door waarborging van de integriteit van de organisator van het kansspel. Dit naast reeds toepasselijke wet- en regelgeving ten behoeve van *Anti-Money Laundering and the Combating of the Financing of Terrorism* (AML/CFT wet- en regelgeving), in het bijzonder de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties (LvMOT) en de Landsverordening identificatie bij dienstverlening (LID). CGA zal, als nieuwe kansspelautoriteit op Curaçao bevoegd zijn om toezicht te houden op naleving van AML/CFT wet- en regelgeving door alle kansspel aanbieders. Reeds bij vergunningsaanvraag zal de CGA onderzoek doen naar de integriteit van alle personen die (mede) beleidsbepalers zijn of een andere sleutelpositie bekleden bij kansspel aanbieders en naar de legitieme herkomst van het geld waarmee de exploitatie gefinancierd wordt.
2. De bescherming van deelnemers aan kansspelen (consumentenbescherming), waaronder de garantie van een eerlijk spelverloop en eerlijke behandeling, komt tot uiting in deugdelijke informatieverstrekking opdat deelnemers goed in staat zijn om de gevolgen van keuzes te kunnen overzien, eerlijk spelverloop, een minimumleeftijd voor deelname aan kansspelen en verbod op kredietverlening aan deelnemers.
3. Het voorkomen en tegengaan van kansspelverslaving en de bescherming van kwetsbare personen. Dit komt tot uiting in informatieverstrekking aan deelnemers aan kansspelen over kansspelverslaving en inspanningen om deelname aan kansspelen door kwetsbare personen (minderjarigen en gokverslaafden) te voorkomen.
4. Het waarborgen van de internationale reputatie van Curaçao als kansspelindustrie, met name de online kansspelen, door inzichtelijkheid, consumentenbescherming, bevorderen van verantwoord gokken en bescherming van minderjarigen.

Met het verbeteren van de internationale reputatie van de (online) kansspelindustrie op Curaçao verwacht de minister een positieve stimulans te leveren aan de Curaçaose economie door versterking van de economische basis/uitbreiding en diversificatie van economische pilaren met de online kansspelsector, inclusief werkgelegenheidscreatie. Ter realisering van dit laatste, zijn eisen gesteld aan vergunninghouders zonder lokaliteit op Curaçao (artikel 9, tiende lid), te weten dat bij aanvang van de exploitatie blijvend en voltijds werk verschaft dient te worden aan ten minste één natuurlijke persoon die ingezetene is van Curaçao als sleutelpersoon en dat na vijf jaar na aanvang van de exploitatie blijvend en voltijds werk verschaft dient te worden aan ten minste drie sleutelpersonen die ingezetenen zijn. Als sleutelpersonen worden aangemerkt natuurlijke personen die in naam, dan wel feitelijk, indirect of rechtstreeks zeggenschap hebben over of significante invloed uitoefenen op het bestuur, de activa of de vaststelling of uitvoering van het operationele beleid van een vergunninghouder (artikel 1).

⁷ Ten aanzien van de rol en de positie van de masterlicentiehouders wordt in voetnoot 38 van het rapport 'Versterken rechtstaat', waarin de resultaten worden beschreven van de beleidsdoorlichting van het eerste artikel van hoofdstuk IV van de rijksbegroting betreffende de rechtstaat in de Caribische delen van het Koninkrijk, het volgende opgemerkt: "Zo'n twintig jaar geleden zijn eenmalig enkele zogeheten masterlicenties uitgegeven aan een handjevol bedrijven. De masterlicentiehouders hebben naar schatting ruim duizend sublicenties uitgegeven. Die zijn te zien als gebruiksrechten. Op de houders van sublicenties wordt nauwelijks toezicht uitgeoefend.", zie in dit verband: Oberon Nauta, Nynke Piepers & Paul van Egmond, *Versterken Rechtstaat: beleidsdoorlichting artikel 1 Rijksbegroting IV, Koninkrijksrelaties*, Amsterdam, 12 december 2022, p. 31; <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D08967>. Vide ook: <https://www.platform-investico.nl/artikel/russische-oekraïense-en-belarussische-eigenaren-achter-curaçaose-online-casinos/>.

Ook verwacht de minister additionele inkomsten voor de overheid te genereren omdat de kansspelindustrie door middel van heffing van vergunningsrechten bij zal dragen aan 's Landskas. De hoogte van de vergunningsrechten en de termijnen voor de voldoening hiervan worden bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, vastgesteld (artikel 51).

De LOK 2023 bestaat uit 110 artikelen, onderverdeeld in 12 hoofdstukken waarin de volgende thema's geregeld worden:

1. Algemene bepalingen (artikel 1)
2. Verboden handelingen (artikel 2 t/m 7)
3. Kansspelvergunningen (artikel 8 t/m 16)
4. De leveranciersvergunning (artikel 17 t/m 18)
5. Het register (artikel 19)
6. Kwetsbaar persoon (artikel 20)
7. Vrijgestelde non-profit spelen (artikel 21)
8. Curaçao Gaming Authority (artikel 22 t/m 50)
9. Kansspelvergunningsrechten (artikel 51 t/m 54)
10. Toezicht en handhaving (artikel 55 t/m 97)
11. Overige bepalingen (artikel 98 t/m 99)
12. Overgangs- en slotbepalingen (artikel 100 t/m 110)

1.3 Bijzonderheden ten aanzien van het adviesverzoek

Voordat de SER overgaat tot het geven van een inhoudelijk oordeel over de ontwerplandsverordening, acht hij het op zijn plaats enkele algemene opmerkingen te plaatsen bij het adviesverzoek.

De SER heeft op 28 mei 2021 op een eerdere versie van de onderhavige ontwerplandsverordening, de LOK 2021, en ook op de indertijd aan de raad ter overweging aanhangig gemaakte ontwerplandsverordening op de kansspelbelasting (LOKS 2021) (referentienummer 051/2021-SER)⁸ geadviseerd. De raad stelt vast dat de minister het genoemde SER-advies, zowel de daarin gedane inhoudelijke als procesmatige aanbevelingen, op belangrijke onderdelen heeft opgevolgd hetgeen heeft geresulteerd in een aangepast wetsvoorstel dat in algemene zin onder meer een, naar objectieve maatstaven, neutraal en internationaal licentieregime beoogt te introduceren dat toepasbaar is op de gehele (fysieke en online) goksector. De SER is van mening dat daarmee, tot op zekere hoogte, voldaan is aan het zorgvuldigheidsbeginsel en dat de minister bij de voorbereiding van de LOK 2023 de nodige kennis heeft verzameld van de relevante feiten en van de af te wegen belangen. De raad heeft in zijn hierboven genoemde advies van 28 mei 2021 (met referentienummer 051/2021-SER) in het bijzonder aandacht gevraagd voor dat laatste, getuige de concrete aanbeveling die de raad heeft gedaan in de concluderende paragraaf van dat advies om "op zeer zorgvuldige en doelgerichte wijze [...] uitvoerig afstemming te plegen met de sector en de input van de sector, met behulp van belastingadviseurs van zowel binnen als buiten de overheid en financiële experts, daadwerkelijk te verwerken in hernieuwde conceptwetgeving; zulks ter verkrijging van breed draagvlak voor de invulling en vormgeving van het reeds in 2019 ontworpen moderniseringspakket."⁹ In het volgende hoofdstuk komt de SER hierop terug.

De SER wenst ten aanzien van de adviesaanvraag met betrekking tot de voorliggende ontwerplandsverordening verder de volgende opmerking te plaatsen. Dat de RvM op verzoek van de minister bij het hierboven reeds genoemde besluit van 21 december 2022, met zaaknummer 2022/042286, heeft ingestemd met een spoedadviesaanvraag aan de SER is, naar het oordeel van de raad, vermoedelijk ingegeven door de wens om de LOK 2023 in de tweede helft van dit jaar nog in werking te laten treden. Wat opvalt is dat het ambtelijke voorbereidingstraject met betrekking tot het onderhavige ontwerp, dat grotendeels

⁸ <https://ser.cw/wp-content/uploads/sites/280/2021/05/051-2021-SER.pdf>

⁹ SER-advies, p. 44.

gebaseerd is op, dan wel voortvloeit uit, de maatregelen H2 en H19 van het Landspakket Curaçao¹⁰ en, in het verlengde hiervan, door de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) en de Nationale Hervormingscommissie (NHC) gezamenlijk werd en wordt gecoördineerd, sinds medio 2021 loopt. Redelijkerwijs mag worden verondersteld dat met de indiening van een door Curaçao opgesteld concept van een plan van aanpak (inclusief conceptwetgeving) op 22 september 2021 en vervolgens een herziene versie van het concept plan van aanpak op 13 oktober 2021 bij de TWO het technisch-ambtelijke voorbereidingstraject met betrekking tot de LOK 2023 formeel is aangevangen onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van TWO en NHC voor de inhoudelijke kwaliteitsborging en procesaansturing.¹¹ Uit de laatste uitvoeringsagenda van het Landspakket Curaçao (1^{ste} kwartaal 2023) blijkt dat er hierover strakke afspraken bestaan tussen TWO en de NHC.

Tegen deze achtergrond, waarbij het ambtelijke voorbereidingstraject en het bestuurlijke besluitvormingsproces ruim anderhalf jaar hebben geduurd, is de vraag in het geheel niet onterecht of het van billijkheid en redelijkheid getuigt om van de SER, als vast adviesorgaan van de wetgever, te verlangen dat hij met de grootst mogelijke spoed een zorgvuldig en weloverwogen inhoudelijk advies uitbrengt over een nogal sensitief onderwerp (mede vanwege het grensoverschrijdende karakter van met name de online kansspelindustrie en daarmee samenhangende imago aspecten voor Curaçao) dat qua reikwijdte, complexiteit en diepgang nu eenmaal een nauwgezette en vakkundige bestudering en een diepgaande analyse vergt. De raad acht een dergelijke gang van zaken, met het oog op waarborging van de kwaliteit van het wetgevingsproces, niet verantwoord en dringt bij de regering c.q. de minister wederom erop aan om in het vervolg realistische doorlooptijden met betrekking tot in voorbereiding zijnde ontwerpwet- en regelgeving af te spreken (rekening houdend met onder meer de beschikbare wetgevingscapaciteit¹²) en deze scherp te bewaken.

In het licht van de laatste uitvoeringsagenda van het Landspakket Curaçao kan de SER begrip opbrengen voor het feit dat enige spoed gewenst is met de invoering van een wettelijk verankerd gereorganiseerd en gemoderniseerd kansspelregime, dat gereguleerd wordt door een onafhankelijke, onpartijdige en deskundige instantie met uitgebreidere bevoegdheden en takenpakket dan de huidige Curaçao Gaming Control Board (hierna: GCB). Het verzoek van de minister is te meer te begrijpen, indien daarbij in ogenschouw wordt genomen dat in de op 1 januari jongstleden in werking getreden Landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Land Curaçao voor het dienstjaar 2023 (P.B. 2022, no. 140) reeds rekening is gehouden met geschatte inkomsten voor het land voor dit jaar ter waarde van NAf. 20 miljoen voortvloeiende uit de LOK 2023. De vraag blijft echter of het verzoek bevorderlijk is voor een adequate, gebalanceerde en doordachte advisering aan de minister.

Met betrekking tot het adviesverzoek en de daarbij behorende stukken stelt de SER verder vast dat, anders dan wat hij als concrete aanbeveling heeft meegegeven in zijn advies van 28 mei 2021 (met referentienummer 051/2021-SER), een vastgestelde alomvattende visie, noch een vastgesteld beleidskader worden gepresenteerd met betrekking tot de online kansspelindustrie waarbij inzichtelijk wordt gemaakt en nader wordt gemotiveerd en verantwoord hoe, en zo ja, op welke wijze de voorgestelde keuzes die in de LOK 2023 zijn uitgewerkt in beleidsmatige zin passen binnen de kabinetsdoelstellingen; het voorgaande los gezien van de in het Landspakket Curaçao opgenomen afspraken zoals vastgelegd in H2 en H19 zoals hierboven nader toegelicht. Ook blijkt nergens uit de geraadpleegde stukken op welke wijze zal worden ingezet op een duurzaam publiek-privaat partnerschap om structureel invulling te geven aan een doeltreffende, resultaatgerichte en breed gedragen strategie met betrekking tot de online kansspelsector, die

¹⁰ Zie landspakket Curaçao, pp. 18-19; <https://open.overheid.nl/repository/ronl-04af57f9-8672-489d-92df-43c333131417/1/pdf/onderlinge-regeling-landspakket-curaçao-en-nederland.pdf>

¹¹ Zie onder andere het Landspakket Curaçao, Uitvoeringsagenda 1 oktober 2021 – 31 december 2021; <https://open.overheid.nl/repository/ronl-e42cbb26-af0d-45ef-81a8-0777f6507f28/1/pdf/landspakket-curaçao-uitvoeringsagenda-1-oktober-31-december-2021.pdf>

¹² De SER onderkent dat er sprake is van een ernstig tekort aan wetgevingsjuristen. Wetgeving komt daardoor traag tot stand, er ontbreekt vaak consultatie van de betrokken partijen en wetgeving voldoet bovendien niet altijd aan de wettelijke vereisten (noch afgezien van het feit dat lang niet altijd goed nagedacht is over de handhaafbaarheid van de wet).

gebaseerd is op de (intussen door de minister voor een internationale audiëntie gepropageerde) pijlers 'Responsible, Respected, Accountable, Proactive & Transparent', en die op middellange en lange termijn reële garanties kan bieden voor het bestendigen en verder uitbouwen van de sector tot een significante pilaar van de Curaçaose economie, zonder af te doen aan het internationale imago van Curaçao.¹³

In het kader daarvan is het voor de SER derhalve opmerkelijk dat een macro-economische impactanalyse, verricht door dan wel onder toezicht en/of auspiciën van het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) dan wel de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS), ontbreekt in het aan de raad ter advisering voorgelegde dossier. Ofschoon begrip kan worden opgebracht voor de behoefte aan een richtige naleving van de afspraken uit het Landspakket Curaçao, waarmee in het kader van de afspraken H2 en H19 gestreefd wordt het internationale imago van het Land Curaçao als online kansspeljurisdictie op te vijzelen – en daarmee direct ook dat van het Koninkrijk¹⁴ – is het de vaste overtuiging van de raad dat behalve wetgeving er ook voldoende aandacht dient te zijn voor andere aspecten en elementen die evenzeer van belang zijn voor het welslagen van het algehele moderniseringsplan van de sector ter ondersteuning van een duurzame sociaaleconomische ontwikkeling. Immers, het opstellen van de wetgeving is niet een op zichzelf staand doel, het is juist ten dienste van de sociaaleconomische ontwikkeling van Curaçao. In het volgende hoofdstuk komt de SER hierop terug.

Gelet op het bovenstaande, rijst bovendien de vraag in hoeverre de keuze voor een volledige 'overhaul' van de gehele kansspelsector, die overigens in één keer en niet gefaseerd zal worden uitgevoerd, vanuit doelmatigheidsoverwegingen verantwoord is. De SER staat vooralsnog sceptisch tegenover een dergelijke aanpak. Dat er tekortkomingen en uitdagingen zijn in het huidige toezichtregime – vooral in de wijze waarop het is georganiseerd en effectief wordt toegepast – laat onverlet dat, op de weg naar het eenvormig toezicht op alle kansspelen er in het recente verleden concrete oplossingsrichtingen zijn aangedragen, laatstelijk nog op 30 juni 2020, in de vorm van voorstellen voor het aanbrengen van wijzigingen in de Landsverordening buitengaats hazardspelen (online gaming). Tegen deze achtergrond zou kunnen worden betoogd dat door een volledige 'overhaul' en oprichting van een geheel nieuwe toezichthouder, zoals vormgegeven in het voorliggende ontwerp, het meest prangende onderdeel H19 van het Landspakket enigszins onder druk komt te staan. Immers, de LOK 2023 betreft puur ontwerp kaderwetgeving waarbij de materiële normen voor de inrichting van het toezicht per kansspelgebied (online gaming, *landbased* casino's, loterijen, etc.) niet in het wetsvoorstel zelf zijn gestopt maar op grond van delegatie zullen worden geregeld bij uitvoeringsregelingen per kansspelgebied. In hoofdstuk 2 komt de SER hierop terug maar acht het van belang in dit stadium aandacht te vragen voor het feit dat deze uitvoeringsregelingen, althans voor zover de SER weet, nog niet in concept zijn opgesteld en evenmin zijn aangeleverd waardoor er onvoldoende zicht is op hoe de vergunningsverlening en het toezicht en handhaving er feitelijk, in de praktijk, eruit zullen zien bij het inwerking treden van de landsverordening. Een belangrijke vraag hierbij, vanuit rechtstatelijk perspectief bezien, is hoe deze situatie zich verhoudt tot het primaat van de wetgever en of er in deze met recht kan worden gesproken van wat aangeduid wordt als 'kaderwetgeving met een geproblematiseerde delegatiesystematiek'.¹⁵ In de kern gaat het erom dat kaderwetgeving volgens de rechtsliteratuur en

¹³ Tijdens het in februari 2023 gehouden ICE London – het jaarlijkse terugkerende toonaangevende wereldwijde *gaming* en *gambling* evenement dat de gehele industrie bedient – hield de Minister van Financiën een keynote speech getiteld 'The Overhaul of the Curaçao Regulatory Jurisdiction'. Bij de 'Curaçao booth' werden folders uitgedeeld. Daarin wordt een nadere uitleg gegeven over het met de LOK 2023 beoogde nieuwe *regulatory framework* voor de Curaçaose online kansspelindustrie. In de folder wordt Curaçao gepresenteerd als een online kansspeljurisdictie die de volgende waarden hoog in het vaandel houdt: verantwoordelijk, gerespecteerd, proactief en transparant; zie tevens <https://www.icelondon.uk.com/ice-vox-sessions/curacao-development>.

¹⁴ Feit is dat Den Haag internationaal wordt aangekeken op mogelijke misstanden binnen het gehele koninkrijk en volgt daarom de online goksector op Curaçao nauwlettend. Modernisering en hervorming van de goksector op Curaçao hebben in het kader van het Landspakket daarom een zwaar rechtstatelijke dimensie hetgeen verklaart waarom zij onder het sub thema H (Versterken rechtstaat) prominent worden genoemd.

¹⁵ Wie het woord kaderwet googelt krijgt een veelheid aan verschillende regelingen waarin het begrip in het opschrift voorkomt, zoals de kaderwet adviescolleges, de kaderwet zelfstandige bestuursorganen, de kaderwet milieu en de kaderwet dienstplicht. Daarnaast zijn er echter ook wetten die zichzelf geen kaderwet noemen, maar in feite wel de belangrijkste kenmerken daarvan bezitten. Dat roept de vraag op: wat zijn dan die belangrijkste kenmerken?

wetenschap dikwijls open normen bevat die weinig rechtszekerheid biedt aan de burger waarbij bovendien als gevolg van te ruime delegatie, de wetgevende macht kan worden verschoven van de Staten naar de regering en het ambtelijk apparaat en ook naar private normstellers. Vooral bij delegatie van normstelling aan private partijen (zelfregulering) bestaat de kans dat sterk vertegenwoordigde belangen in een sector teveel de overhand krijgen. De SER dringt bij de minister erop aan dit aspect nadrukkelijk in ogenschouw te nemen.

Naar aanleiding van het bovenstaande, verzoekt de SER de minister aandacht te schenken aan de bevinding dat, enerzijds, aangekondigd wordt dat de online kansspel industrie middels de LOK 2023 een fundamentele hervorming zal ondergaan, terwijl de noodzakelijke op die sub-sector toegespitste regelgeving, die overigens niet louter uitvoeringskwesties en of technische details behelst, niet - althans nog niet - is opgesteld dan wel aangeleverd. Het niet aanleveren van concepten van landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, van conceptlandsbesluiten en van concept-ministeriële regelingen, met algemene werking, zoals vermeld in sommige in de LOK 2023 voorgestelde bepalingen, kan – naar het oordeel van de SER – vragen oproepen zoals:

- wat geldt als kritieke dienst of goed?
- welke voorwaarden, voorschriften en of beperkingen gelden voor de vergunningverlening, -weigering, -schorsing, -intrekking of -wijziging?
- voor welke kansspelen zal een vergunning mogelijk worden gemaakt?
- welke voorwaarden zullen worden gesteld aan het verkrijgen van een kansspelvergunning?
- welke regels gelden er ten aanzien van de functies die onverenigbaar zijn met die van sleutelpersonen (substance)?
- welke eisen gelden voor een onroerende zaak waarin de bedrijfsactiviteiten in ontplooid moeten worden (substance)?
- welke nadere voorwaarden gelden voor de gehele of gedeeltelijke schorsing van de kansspelvergunning?
- welke voorwaarden en nadere regels gelden voor de verlening van een voorlopige kansspelvergunning voor de duur van zes (6) maanden?
- welke regels gelden ten aanzien van de organisatie en uitvoering van kansspelen?
- welke voorschriften, voorwaarden en beperkingen gelden er voor de instelling van een waarborgfonds en welke instantie zal met het beheer ervan worden belast?
- welke periodieke rapportages moeten vergunninghouders indienen en binnen welke termijnen?

Zie in dit kader: prof. mr. R.A.J. van Gestel en mr. drs. A. Vleugel Hoekema, *Herijking van het primaat van de wetgever: de betekenis van kaderwet en delegatie*, Raad van State, 6 mei 2009, pp. 4-5. Daarin wordt onder meer het volgende gesteld: "Hoekema en Van Manen stellen dat kaderwetten doorgaans slechts de hoofdlijnen van beleid bevatten en zelf weinig inhoudelijke normen kennen. Ze bevatten vooral algemeen bepaalde doelen (bijv. 'doelmatige verdeling van woonruimte') om verder middels gedelegeerde regelgeving een organisatie te scheppen die zich met de realisatie daarvan moet bezighouden. In de praktijk komt het erop neer dat de wetgever in formele zin de invulling van het wettelijk kader in belangrijke mate aan 'lagere' regelgevers overlaat, zoals de regering, individuele ministers of decentrale overheden. Wintgens verdedigt echter dat kaderwetgeving ook anders kan worden omschreven dan 'inhoudelijk leeg'. Sommige kaderwetten bevatten juist ethisch-normatief geladen beginselachtige bepalingen (bijv. 'verantwoorde zorg' of 'goed huisvaderschap') en zien bovendien niet primair op de relatie wetgevende-uitvoerende macht, maar op het uitbesteden van de normstelling aan private partijen. Zelfregulering wordt gebruikt ter inkleuring van de wet, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de Nederlandse Kwaliteitswet zorginstellingen [...]. Eijlander heeft deze laatste vorm 'inhoudelijke kaderwetgeving' genoemd en merkt de eerste categorie aan als 'procedurele kaderwetgeving'. Kenmerkender vanuit rechtsstatelijk perspectief is echter dat in het eerste geval sprake is van delegatie naar het bestuur en in het tweede geval van het (deels) overlaten van de normstelling aan private partijen die geen publiekrechtelijke bevoegdheid tot regelgeven bezitten. Het belang van het onderscheid is vooral gelegen in het feit dat beide vormen op uiteenlopende wijze een bedreiging kunnen vormen voor het primaat van de wetgever." Bij kaderwetten die delegeren aan het bestuur op een wijze waarbij niet louter uitvoeringskwesties en technische details worden gedelegeerd bestaat het gevaar van een verplaatsing van de politiek van parlement naar administratie. Bij 'delegatie' van normstelling aan private partijen (zelfregulering) bestaat vooral de kans dat sterk vertegenwoordigde belangen in een sector teveel de overhand krijgen; <https://www.raadvanstate.nl/publish/library/13/rapport-kaderwetgeving-vgestel-vleugel.pdf>.

- welke voorwaarden en beperkingen gelden voor het verlenen, weigeren, schorsen, intrekken of wijzigen van de leveranciersvergunning?
- welk bedrag is de aanvrager van de leveranciersvergunning verschuldigd aan de CGA bij indiening van de aanvraag?
- welke eisen worden gesteld ten aanzien van de leveranciersvergunning?
- welke kansspelen anders dan goederenloterijen, bingo en 'bon ku né' als non-profitspel zullen worden aangewezen?
- welke spelregels en veiligheidseisen ten aanzien van de lokaliteit dienen in acht te worden genomen wat betreft de non-profit kansspelen?
- binnen welke kaders mag de CGA, de representatieve organisaties gehoord, beleidsregels opstellen met betrekking tot de uitoefening van haar taken, alsmede richtlijnen en voorschriften, voorwaarden en beperkingen?
- welke procedureregels gelden met betrekking tot de voordracht van de leden van de raad van bestuur (RvB)?
- aan welke vormvoorschriften moet het model van het klaagschrift voldoen?
- wat is de hoogte van de vergunningsrechten en de termijnen voor de voldoening daarvan?
- hoe zit het met de tarieven voor het aanvragen van vergunningen?
- wat is de hoogte en de wijze van bepaling van de bestuurlijke boete voor verschillende soorten overtredingen?
- welke regels en procedures gelden voor - in ieder geval - de hoogte en de wijze van bepaling van de bestuurlijk boete?
- welke vereisten gelden voor de personen die bij landsbesluit belast zullen zijn met opsporing?
- welke nadere regels gelden onder de Landsverordening identificatie bij dienstverlening (LID) met betrekking tot de identificatie en verificatie van natuurlijke personen die in het buitenland wonen of verblijven?

Met het oog op het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel acht de SER het verstandig reeds in dit stadium, met betrekking tot de inrichting van de vergunningverlening en de reikwijdte van het toezicht en de handhaving per kansspelgebied, zoveel mogelijk op detailniveau de nodige duidelijkheid te scheppen. Bij gebrek daarvan mag ervan uit worden gegaan dat de thans heersende onduidelijkheid met betrekking tot onder andere de opzet en inrichting van de nieuwe vergunningverlener/toezichthouder niet zal worden weggenomen. Mede om die reden is het voor de SER bijvoorbeeld interessant om te weten hoe de kostenraming voor de opzet en inrichting van de CGA, in eerste instantie NAf. 18 miljoen en daarna NAf. 8 miljoen, tot stand is gekomen. De raad dringt bij de minister erop aan graag hierover nadere opheldering te verschaffen. Voorts merkt de SER op dat een aantal van de hier opgesomde aspecten zich eerder lenen voor vaststelling bij formele wet dan bij gedelegeerde wetgeving.

Wat de onderhavige conceptwetgeving betreft wordt voorts geconstateerd dat, ondanks kritische kanttekeningen van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) in haar advies d.d. 25 augustus 2022 (zaaknummer 2022/020843, referentienr. WJZ'22/0265; zaaknummer 2022/024417, referentienr. WJZ'22/0304; zaaknummer 2022/022983, referentienr. WJZ'22/0305) ten aanzien van de inhoud van de bijgevoegde MvT, deze – opmerkelijk genoeg – niet verwerkt zijn in de aan de SER ter overweging aanhangig gemaakte versie van de LOK 2023. De, naar het oordeel van de raad, uit een oogpunt van wetgevingstechniek, niet onterechte kanttekeningen van WJZ hebben hoofdzakelijk betrekking op de structuur en inhoud van de bij het ontwerp gevoegde memorie van toelichting. De SER heeft de MvT inhoudelijk beoordeeld en is van mening dat deze eerder het karakter heeft van een samenvatting van de ontwerpplandsverordening dan dat zij in voldoende mate verduidelijking biedt op dan wel een zorgvuldig gemotiveerde uitleg geeft van de voorgestelde wettelijke bepalingen met daarbovenop eventuele verwijzingen naar concrete (praktijk)voorbeelden. Bovendien wordt in de artikelsgewijze toelichting niet consequent een detaillering c.q. specificering gegeven van de motivering die ten grondslag ligt aan de in de desbetreffende bepalingen voorgestelde keuzes.

Tevens valt het op dat er bepaalde technische begrippen in de LOK 2023 worden gehanteerd die niet in voldoende mate zijn gedefinieerd. De raad verwijst hierbij naar, onder anderen, het begrip 'virtuele activa' die kansspelvergunninghouders (artikel 15, tweede lid) en leveranciersvergunninghouders (artikel 18, derde lid) mogen aanhouden. Uit de MvT valt af te leiden dat het om zogenaamde *crypto-assets* gaat. De raad vraagt zich af of deze *crypto-assets* spelers voldoende zekerheid bieden, met name met betrekking tot uitbetaling van gewonnen prijzen, gezien de volatiliteit ervan.

Om te komen tot een logische en inzichtelijke toelichting is het – wellicht ten overvloede doch voor alle duidelijkheid – aan te bevelen de MvT als volgt in te delen¹⁶:

- A. Algemeen deel van de MvT
 - 1. Inleiding
 - 2. Implementatiewetgeving
 - 3. Hoofdpijnen van het voorstel
 - 4. Verhouding tot hoger recht
 - 5. Verhouding tot nationale regelgeving
 - 6. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)
 - 7. Uitvoering
 - 8. Toezicht en handhaving
 - 9. Financiële gevolgen
 - 10. Evaluatie
 - 11. Advies en consultatie
 - 12. Overgangsrecht en inwerkingtreding
- B. Artikelsgewijze toelichting
- C. Bijlagen bij de toelichting

Daarnaast acht de SER het van groot belang dat er alsnog een redactieslag plaatsvindt. In de tekst van het ontwerp zijn er enkele storende typo's (bijvoorbeeld in artikel 54, zevende lid, "vergunningsrecht" in plaats van "vergunningrecht") en taalkundige omissies ontdekt¹⁷. Het is derhalve aan te bevelen de gehele tekst van de LOK 2023 nog eens kritisch te laten reviseren.

1.4 Opbouw advies

Dit advies is als volgt opgebouwd. Na dit inleidende hoofdstuk zal de SER in hoofdstuk 2 zijn oordeel geven met betrekking tot het ontwerp. Ten eerste zal de effectiviteit ervan ter bewerkstelling van de beoogde doelstellingen nader worden bezien. Ten tweede zullen de voorgestelde regelingen inhoudelijk worden getoetst op consistentie, effectiviteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Tenslotte zal er een eindconclusie worden gegeven.

De oordeelvorming in dit advies is onder meer gebaseerd op de nadere mondelinge toelichting door de Minister van Financiën aan de SER op 20 januari 2023, uitvoerige consultaties en ontvangen input van MEO en van diverse stakeholders, waaronder vertegenwoordigers van de trustkantoren, de Curaçao Online

¹⁶ Zie tevens 'Bouwstenen voor de memorie van toelichting' (laatst gewijzigd op 21 november 2021; Kenniscentrum voor beleid en regelgeving; <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/schrijfwijzer-memorie-van-toelichting/bouwstenen-voor-de-memorie-van-toelichting>).

¹⁷ Enkele voorbeelden ter illustratie: in artikel 2, derde lid, ontbreekt na 'juncto' het woord 'artikel'; in artikel 16, tweede zin, loopt de zin niet; in artikel 96, tweede lid ontbreekt het woord "een" tussen "met" en "geldboete". Doordat (i) de toelichtingen in de MvT niet altijd aansluiten op de respectievelijke wetsteksten (bijvoorbeeld de toelichting op de artikelen 4 en 5 en artikel 10, tweede lid, sub i en j), (ii) verwijzingen naar artikelen, onderdelen en subonderdelen niet altijd correct zijn (bijvoorbeeld in artikel 55 wordt abusievelijk in het vierde, vijfde en zesde lid verwezen naar het derde lid dat feitelijk ontbreekt (moet tweede lid zijn)) en (iii) de nummering van onderdelen respectievelijk subonderdelen niet altijd kloppen (artikel 11, tweede lid, bevat twee subonderdelen die met 'f' zijn genummerd; bij artikel 55 ontbreekt het derde lid).

Gaming Association (Coga), de Vereniging van Antilliaanse Belastingadviseurs (VAB) en de Curaçao Gaming Control Board (GCB).

2. Standpunt van de SER

De SER wil voorop stellen dat hij geheel achter het basisidee staat van regulering van de (online) kansspelsector in Curaçao middels centralisatie van het toezicht en invoering van een effectief handhavingmechanisme. Naar het oordeel van de raad wordt daarmee voldaan aan enkele belangrijke randvoorwaarden die, mits goed doordacht en degelijk voorbereid, uitgevoerd en gehandhaafd, aanzienlijk kunnen bijdragen aan de verbetering van het internationale imago en de reputatie en versterking van de identiteit van Curaçao als een volwassen, betrouwbare en gerespecteerde online kansspeljurisdictie. De raad mag derhalve, met de nodige voorzichtigheid, ervan uitgaan dat, gezien de specifieke kenmerken van de sector en de voordelen die daaruit kunnen worden behaald, deze wellicht in potentie kan uitgroeien tot een nog aantrekkelijke speler op de internationale markt voor online kansspelen met mogelijkerwijs een niet te onderschatten spin-off voor het eiland in fiscaal, economisch, sociaal en maatschappelijk opzicht.

De nodige behoedzaamheid blijft echter geboden. De sector is nu eenmaal qua aard, omvang en uitstraling nogal volatiel en in bepaalde opzichten zelfs onberekenbaar. De SER acht het daarom van belang, wil het beoogde doel worden bereikt, dat er een stevig en robuust beleidsmatig en wettelijk fundament ten grondslag ligt aan de organisatie en regulering van de (online) kansspelsector als integraal onderdeel van een overkoepelende, visionaire, hervormende duurzame groeistrategie voor Curaçao. Met het oog daarop en in het belang van een voor alle betrokken belangen aanvaardbare modaliteit, die in meer of mindere mate mogelijkerwijs duurzaam rendement kan garanderen, wil de raad enkele opmerkingen maken en concrete aanbevelingen doen ten aanzien van een aantal aspecten dat samenhangt met de invoering van de LOK 2023, zoals deze ter advisering aanhangig is gemaakt bij de raad.

2.1 Economische bijdrage van de sector nog onzeker

De SER vindt dat verhoging van de slaagkans van de modernisering van de kansspelsector en een gunstige economische impact in reële termen mogelijk is indien:

- a. de bestaande economische basis (de huidige groep van zogenaamde sub-licentiehouders) zoveel mogelijk behouden wordt;
- b. de vergunninghouders zich in meerderheid onder toezicht laten plaatsen in Curaçao; en
- c. ook nieuwe partijen het besluit nemen om zich hier te vestigen.

In het licht daarvan wordt het van belang geacht indien een zorgvuldige afweging wordt gemaakt tussen, enerzijds, de introductie van wet- en regelgeving voor behoud van een gezond en verantwoord kansspel aanbod op Curaçao en, anderzijds, de commerciële aantrekkelijkheid van de sector. Naar het oordeel van de raad moet voorkomen worden dat hoge eisen, worden gesteld aan de inrichting en exploitatie die feitelijk niet, althans niet in afdoende mate, zullen bijdragen aan het bestendigen van een verantwoord kansspel aanbod. In het verlengde daarvan is een averechts effect niet ondenkbaar. De effectiviteit en het succes van de LOK 2023 hangt, in brede zin, af van de vraag of de wet het gewenste toezicht biedt aan marktpartijen zonder te veel complicerende voorwaarden of verzwarende omstandigheden, doch rekening houdend met internationale afspraken om reputatieschade te voorkomen. De SER dringt bij de minister erop aan ernstig rekening te houden met het vorenstaande.

2.1.1 Veel nader te bepalen regels, voorwaarden, voorschriften en eisen

Naar de raad heeft vernomen, vestigen startup online kansspel aanbieders zich graag op Curaçao vanwege het 'cocktail karakter' van de huidige vergunning voor online kansspelen (per type kansspel hoeft niet steeds een nieuwe vergunning te worden aangevraagd). Verder is Curaçao voor deze specifieke categorie online kansspel aanbieders nog steeds aantrekkelijk omdat de huidige kosten voor het verkrijgen van een Curaçaose sub-licentie zeer concurrerend zijn vergeleken met andere jurisdicties, de huidige lage 'substance' vereisten aantrekkelijk zijn evenals de fiscale voordelen (lage winstbelasting en er wordt geen omzetbelasting of BTW of enig andere soort belasting geheven op de inleg).

Hiernaast biedt het huidige regime op Curaçao gevestigde aanbieders van online kansspelen vooral de mogelijkheid om een '*global (of regional) neutral offering*' te hebben, omdat hun aanbod vaak versplinterd is over meerdere markten. Dit in tegenstelling tot aanbieders van een specifiek op een bepaalde markt gerichte dienst die in die specifieke markt onder toezicht staan (bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Zweden). De SER onderkent dat toezicht – en vooral effectief toezicht – hoogstnoodzakelijk is omdat de bedrijven een entertainment product aanbieden dat mogelijk schadelijk kan zijn voor kwetsbare personen (minderjarigen, gokverslaafden) en dat gevoelig is voor financiële criminaliteit (fraude, witwassen). Onder toezicht staan is voor aanbieders een noodzakelijke randvoorwaarde om toegang te krijgen tot leveranciers van gokspelen en betaaldiensten.

Volgens vertegenwoordigers van een groep trustkantoren heeft Curaçao op dit moment een marktaandeel van circa 40%¹⁸ op de internationale markt voor de afgifte van online kansspelvergunningen. Het potentieel van de sector om een substantieel marktaandeel te behouden en daarmee een bijdrage te leveren aan 's landskas door middel van vergunningsrechten is sterk afhankelijk van de mate waarin Curaçao als jurisdictie aantrekkelijk blijft voor kansspelaanbieders. Daarentegen kan en mag Curaçao niet *coûte que coûte* willen volharden in het behoud van dit marktaandeel. Randvoorwaarde moet, volgens de raad, zijn dat de naam van Curaçao als financieel dienstverleningscentrum niet negatief wordt beïnvloed en dat Curaçao voldoende baten realiseert uit de online kansspelindustrie.

Zoals in paragraaf 1.3 reeds is opgemerkt, is de onderhavige ontwerpverordening opgezet als raamwerk voor de regulering van alle kansspelen. Er worden algemene bepalingen geïntroduceerd die gelden voor alle kansspelen die in of vanuit Curaçao worden aangeboden. Het beleid ten aanzien van de specifieke type kansspelen zullen in afzonderlijke landsbesluiten, houdende algemene maatregelen (hierna: Lbham), worden vertaald. Ook aangelegenheden die van belang zijn voor de bedrijfsvoering van online kansspelaanbieders zullen bij Lbham nader worden geregeld. Verwezen wordt hierbij naar nog nader op te stellen concepten van Lbham's die betrekking hebben op onder andere:

- De voorwaarden, voorschriften en beperkingen ten aanzien van het verlenen, weigeren, schorsen, intrekken of wijzigen van kansspelvergunningen (*artikel 8, tweede lid, en artikel 11*);
- Regels met betrekking tot procedures voor het aanvragen van kansspelvergunningen, de aanvrager, de organisatiestructuur en doelstellingen van de organisatie waartoe de aanvrager behoort, de lokaliteit, de bescheiden en gegevens die bij een aanvraag worden verstrekt, de aan de kansspelvergunning te verbinden voorschriften, voorwaarden en beperkingen, de termijn waarbinnen een aanvang wordt gemaakt met het aanbieden van of gelegenheid geven tot het kansspel (*artikel 8, zevende lid*);
- Voorwaarden gekoppeld aan een voorlopige kansspelvergunning gedurende het onderzoek naar aanleiding van een aanvraag voor een kansspelvergunning (*artikel 14*);
- Regels ten aanzien van de organisatie en uitvoering van kansspelen (*artikel 15*);
- Voorschriften en voorwaarden ten aanzien van rapportages door de kansspelaanbieders met betrekking tot de organisatie en uitvoering van het kansspel (*artikel 16*);
- Voorwaarden, beperkingen en eisen verbonden aan de leveranciersvergunning (*artt. 17 en 18*);
- De hoogte van vergunningsrechten en de termijnen voor de voldoening hiervan (*artikel 51*), dit hoewel in de MvT een bedrag van NAf 4000,- per maand, vermeerderd met NAf. 500 per maand per URL of merk gebonden applicatie wordt genoemd in de financiële paragraaf. Dit geldt echter, conform de MvT, gedurende een periode van 12 maanden na inwerkingtreding van de landsverordening niet voor operators die onder de overgangsregeling vallen;
- De tarieven voor het aanvragen van vergunningen (*artikel 52*).

¹⁸ De SER heeft dit percentage niet kunnen verifiëren bij één of meerdere officiële instanties en of bronnen. Na internetresearch blijkt dat dit percentage voor het eerst wordt genoemd in een uitgebreid artikel dat op 10 november 2021 is verschenen op de website van Follow the Money (FTM), een journalistiek platform; <https://www.ftm.nl/tag/curacao>. In dat artikel, dat de sector in een negatief daglicht plaatst, wordt er melding van gemaakt dat het eiland ruim twaalf duizend websites voor sportweddenschappen en casinospelen heeft en dat dit veertig procent van het wereldwijde ongereguleerde aanbod vertegenwoordigt; zie ook <https://nu.cw/2021/11/10/follow-the-money-curacao-is-een-paradijs-voor-illegale-online-casinos/>.

Voor de SER is bovenstaande keuze om, middels algemeen verbindende voorschriften, specifieke aangelegenheden te regelen die gerelateerd zijn aan de bedrijfsvoering van de (online) kansspelindustrie enigszins begrijpelijk en vanuit de optiek van de minister weliswaar te verantwoorden, gezien de complexiteit, veelzijdigheid, scherpe concurrentie en snel veranderende omstandigheden die kenmerkend zijn voor deze industrie. Desalniettemin stelt de SER vast dat er heel veel andere relevante zaken zijn die nog niet bij Lbham zullen worden geregeld en waarvan het voornemen daartoe nog niet kenbaar is gemaakt. Het onvermijdelijke gevolg daarvan is heel veel onduidelijkheid en onzekerheid bij de sector. Niet ondenkbaar is dat deze onduidelijkheden en onzekerheden ertoe kunnen leiden dat bedrijven die op de internationale markt voor het bieden van kansspelen opereren, zich op andere jurisdicties zullen gaan oriënteren.

Daar komt nog bij dat in ogenschouw dient te worden genomen dat sommige van die online kansspeljurisdicties, zoals Isle of Man¹⁹, een vergunning aanbieden en zowel de vergunninghouder als de persoonsgegevens van de sleutelpersonen en van de *Ultimate Beneficiary Owners* (UBO's) beschermen. Deze jurisdicties stellen voorts mildere eisen aan de wijze van bedrijfsvoering en bieden bijvoorbeeld bancaire diensten aan.

Met name het feit dat de online kansspelsector op Curaçao in 2006 'wholesale' werd 'derisked' door de financiële sector (correspondent banken), maakt dat lokaal gevestigde online gaming bedrijven niet lokaal kunnen bankieren²⁰. Er wordt sindsdien gebruik gemaakt van zogenaamde Payment Service Providers (PSPs). Dit heeft tot gevolg dat de geldstromen van deze sector buiten Curaçao om plaatsvinden, hetgeen het AML/CFT-toezicht ernstig bemoeilijkt. Als gevolg hiervan is Curaçao niet interessant en aantrekkelijk voor de grote online kansspeloperators. Deze bedrijven houden de enorme 'customer deposits' om veiligheidsredenen liever bij gerenommeerde financiële instellingen. Als grote online gaming operators een Curaçaose licentie houden, is dat niet voor hun 'core business'. Uit consultaties met de sector is gebleken dat als de keuze eenmaal op een andere jurisdictie is gevallen, de kans doorgaans vrij gering is dat de kansspelaanbieders zich later (weer) op Curaçao zullen gaan vestigen onder een toezichtregime waarover zij nog vraagtekens hebben.

Het mogelijke vertrek van bonafide kansspelaanbieders naar andere jurisdicties vormt een reëel risico voor de beoogde voordelen die de minister denkt te kunnen behalen uit de online kansspelsector, te weten het genereren van extra inkomsten voor het land en het creëren van werkgelegenheid voor de lokale bevolking. De SER geeft de minister, in het licht van het vorenstaande en zoals reeds betoogd in het voorgaande hoofdstuk, ernstig in overweging om zorg te (laten) dragen voor de uitwerking van tenminste de regels, voorwaarden, voorschriften en eisen verbonden aan het verstrekken van vergunningen, inclusief het aanvraagproces, en de vaststelling van de hoogte van de vergunningsrechten en van het tarief voor het aanvragen van een vergunning.

Verder vraagt de SER zich, in aanvulling op hetgeen in het vorige hoofdstuk reeds hierover is opgemerkt, ten overvloede af of het wettelijke instrument van een Lbham of Ministeriele regeling, m.a.w., (artikel 90) wel het geëigende middel is voor de nadere invulling van de regels. In andere jurisdicties²¹ ziet men dat de gespecialiseerde onafhankelijke, onpartijdige toezichthouder de aangewezen instantie is die met nadere beleidsregels concrete invulling geeft aan het toezichtkader. De SER is van mening dat dit ook de voorkeur zou moeten hebben op Curaçao. De toezichthouder is immers de partij met de nodige specialistische kennis en praktijkervaring. Het van overheidswege laten opstellen van Lbham's vergt tijd en de ambtenaren die met de opstelling ervan belast zijn of die daarover moeten adviseren, beschikken vaak niet over de benodigde specialistische kennis van de sector.

Ten aanzien van de aantrekkelijkheid van het 'cocktail karakter' van de huidige vergunning voor online kansspelen, wil de SER, in aanvulling op hetgeen hierboven reeds is benadrukt, het volgende naar voren brengen.

¹⁹ Zie <https://www.gov.im/media/1349397/online-gambling-regulation-act-2001.pdf>. Volgens hoofdstuk 17 van de *Online Gambling Act 2001* kan slechts door tussenkomst van het Hoger Gerechtshof de identiteit van de UBO's bekend worden gemaakt aan derden.

²⁰ Dit komt doordat correspondent banken dergelijke – in hun ogen – hoge risicoactiviteiten niet toelaten vanwege interne bedrijfsvoorschriften en -richtlijnen met betrekking tot risicomanagement.

²¹ Bijvoorbeeld in Malta (zie <https://legislation.mt/eli/cap/583/eng/pdf>, artikel 7).

Het is niet duidelijk of het nog mogelijk zal zijn voor kansspel aanbieder om onder één vergunning meerdere type kansspelen te kunnen aanbieden. Ingevolge het in de LOK 2023 voorgestelde artikel 15, eerste lid, onderdeel o, kunnen nadere regels worden gesteld aan de goedkeuring door de CGA van spelen of andere kansspel gerelateerde activiteiten, inclusief nieuwe of gewijzigde spelen of activiteiten onder een kansspelvergunning, en de kosten verbonden aan de behandeling van het verzoek om goedkeuring. De MvT gaat hier verder niet op in. Uit vorengenoemde bepaling valt af te leiden dat goedkeuring en betaling vereist zullen zijn voor de voeging van nieuwe spelen onder een reeds bestaande vergunning; het online kansspelregime van Curaçao zal daardoor wellicht zijn 'cocktail karakter' verliezen. Hiermee geeft Curaçao een belangrijk concurrerend element weg. De inkomsten die verkregen kunnen worden voor de goedkeuring van nieuwe type kansspelen onder een reeds bestaande vergunning staan, naar de mening van de SER, niet in verhouding tot het verlies van de concurrentiekracht op de markt van online kansspelvergunningen jurisdicties. De raad beveelt de minister dan ook aan het behoud van het 'cocktail karakter' van de Curaçaose online kansspelvergunning te overwegen.

Verder vraagt de SER zich af wat er zal gebeuren als de vergunning van een masterlicentiehouder, vóór het intreden van de LOK 2023, komt te vervallen. In dat geval vervallen formeel gezien ook alle sub-licenties die door de masterlicentiehouder zijn uitgegeven. Van de sector begrijpt de raad dat kansspel aanbieder al geconfronteerd worden met banken en softwareleveranciers die vragen stellen over de status van de sub-licenties na het vervallen van de vergunningen van de masterlicentiehouders, terwijl er nog geen nieuwe wetgeving met de daarin opgenomen overgangsmaatregel van toepassing is. De huidige situatie creëert rechtsonzekerheid bij kansspel aanbieder die daardoor nu al op zoek gaan naar een secundaire vergunning van een andere jurisdictie. Het risico hiervan is dat de Curaçaose vergunning zal worden opgezegd hetgeen tot gemiste inkomsten voor Curaçao zal leiden. Gelet hierop is het aan te bevelen dat de minister erop toeziet dat de vergunningen van masterlicentiehouders niet vervallen alvorens de LOK 2023 in werking is getreden. Indien niettemin een situatie dreigt te ontstaan zoals hierboven in het kort beschreven, is het, uit het oogpunt van rechtszekerheid en doelmatig bestuur, aan te raden om in nauw overleg en in nauwe samenwerking met de sector de vergunningen van de masterlicentiehouders tijdelijk te verlengen en dit voornemen duidelijk te communiceren) in de hoop dat dit de belanghebbenden enige comfort zal bieden.

2.1.2 Voorgestelde *substance* vereisten vormen een risico

De LOK 2023 stelt als eis aan online kansspel aanbieder voor het verkrijgen van een vergunning dat bij aanvang van de exploitatie er tenminste een sleutelpersoon die ingezetene is van Curaçao voltijds in dienst moet zijn bij de vergunninghouder. Deze sleutelpersoon mag niet de bestuurder zijn. Na vijf jaar dienen er drie sleutelpersonen, die ingezetenen zijn, voltijds in dienst te zijn. De definitie van sleutelpersonen is een natuurlijke persoon die feitelijk, indirect of rechtsreeks zeggenschap heeft op of over het bestuur, de activa of het operationele beleid. Bovendien geldt als eis dat de vergunninghouder over een bedrijfsruimte dient te beschikken, voorzien van gebruikelijke faciliteiten voor de uitvoering van uitsluitend de activiteiten waar de vergunning voor is verleend; kortom, een feitelijke locatie op Curaçao. Deze *substance* vereiste vloeit voort uit de wens om hoogproductieve werkgelegenheid op Curaçao te creëren.

De SER stelt vast dat met de voorgestelde *substance*-vereisten de regering invulling wil geven aan de vereiste reële aanwezigheid volgens artikel 1C, eerste lid, onderdelen a en b, van de Landsverordening op de winstbelasting 1940²² voor lichamen die activiteiten verrichten in het kader van organiseren van kansspelen in of vanuit Curaçao of gelegenheid ertoe geven. De SER vindt dat de *substance* vereisten, zoals in het ontwerp voorgesteld, het succes van de wetgeving in het behalen van haar doelstellingen mogelijkserwijze in de weg zouden kunnen staan, zeker op de korte termijn, omdat er niet voldoende gekwalificeerd en opgeleid personeel op Curaçao is om direct bij aanvang van het nieuwe toezichtregime, aan dit *substance* vereiste te kunnen voldoen.

²² P.B. 2002, no. 54, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2019, no.92.

De SER heeft vernomen dat er momenteel zo'n 250 personen direct werkzaam zijn in de online kansspelsector waarvan maximaal 5% beschikt over de vereiste kwalificaties, kennis en ervaring om als sleutelpersoon te kunnen worden aangemerkt in de zin van de onderhavige ontwerpbesluit. Deze personen zijn feitelijk allen al bestuurder van toekomstige vergunninghouders en zullen dus niet als sleutelpersoon mogen fungeren. Deze vereiste is volgens de SER, naar redelijke maatstaven, een behoorlijke uitdaging om in te vullen en zal derhalve, conform het voorliggende ontwerp van de LOK 2023, onherroepelijk leiden tot afwijzing van de aanvraag of intrekking van de vergunning.

De raad heeft alleszins begrip voor de achterliggende gedachte van het stellen van *substance* vereisten en staat heel welwillend daartegenover doch acht hij dat deze aanpak in de praktijk contraproductief zou kunnen uitpakken voor de ambities van de minister. Ook de sector deelt dezelfde ambitie om zo veel mogelijk banen te creëren met modernisering van de regelgeving en het toezicht. Echter, dient er rekening mee te worden gehouden dat online kansspel aanbieders internationale bedrijven zijn die hun afdelingen vestigen daar waar dit het voordeligst is of de beste mensen te vinden zijn. In Roemenië, Hongarije en Bulgarije zijn grote aantallen technische teams gevestigd en in Letland en Estland, bijvoorbeeld, financiële teams. De bedrijven die zich op Curaçao vestigen, doen dit omdat ze op gecalculeerde wijze en heel doelbewust zich onder toezicht willen laten stellen, hetgeen niet automatisch betekent dat zij per se alle facetten van hun bedrijfsvoering naar Curaçao willen verplaatsen. Bovendien geldt dat, indien ervaren en specialistisch personeel naar Curaçao moet worden gehaald, het proces van verkrijging van een tewerkstellings- en een verblijfsvergunning mogelijk een afremmende werking zal kunnen hebben. De SER dringt derhalve bij de minister erop aan om dit vraagstuk op te pakken met zijn ambtgenoten verantwoordelijk voor de portefeuilles Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW) en Justitie.

De SER hecht eraan dat een gezonde macro-economische en sociaaleconomische situatie met zich meebrengt dat Curaçao de adequate voorwaarden schept voor een soepele vestiging van specialistisch buitenlandse personeel dat ervaren is en grondige kennis heeft van de online *gambling industry*. Dat kan door het bieden van een robuust en (internationaal) geloofwaardig toezicht, voortkomend uit pragmatische wetgeving en een efficiënte handhaving. Een te ingewikkeld en ondoorzichtig toezichtapparaat biedt onvoldoende rechtszekerheid aan de betrokken actoren en overige belanghebbenden. Het is aan te bevelen om een vergelijking te maken met relevante online kansspeljurisdicties die erin zijn geslaagd een effectieve toezichthoudende taak uit te voeren en daarmee voordelen voor de inrichting van het toezicht op Curaçao te behalen.

In verband met waarborging van de rechtszekerheid verwijst de SER tevens naar bepalingen ten aanzien van *substance* vereisten in de Landsverordening op de Winstbelasting²³ (artikel 1C). Conform artikel 1C van deze landsverordening zijn hierbij van toepassing een bij de aard en omvang van de activiteiten passend aantal gekwalificeerde lokale voltijd werknemers respectievelijk bedrag aan jaarlijks terugkerende lokale operationele kosten en, indien belastingplichtig in het buitenland, aanvullend een vaste inrichting. De raad dringt bij de minister, mede uit oogpunt van rechtszekerheid erop aan om de *substance* vereisten voor de LOK 2023 aan te laten sluiten bij de vereisten ten aanzien van de winstbelasting. De toetsing voor het verkrijgen van een vergunning zal in nauwe samenwerking met de Inspectie der Belastingen moeten geschieden.

2.2 Efficiëntie toezichthouder in het gedrang

2.2.1 Institutionele capaciteit baart zorgen

De nog, publiekrechtelijk, op te richten Curaçao Gaming Authority (boven reeds afgekort als CGA) zal, met ingang van de LOK 2023, belast worden met de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van alle kansspelen. Concreet wordt de CGA belast met het verrichten van diverse onderzoeken, zoals:

²³ P.B. 2002, no. 54, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2019, no. 92

- op belanghebbenden en sleutelpersonen die betrokken zijn bij de exploitatie van kansspelen en van de op Curaçao gevestigde leveranciers van kritieke diensten of goederen aan kansspel aanbieders;
- op herkomst van middelen en vermogen ter financiering van de exploitatie van deze;
- op het beleid van kansspel aanbieders ter waarborging van een verantwoord kansspel aanbod en de uitvoering daarvan

Dit allemaal vooraf aan het honoreren van een vergunningsaanvraag, want deze onderzoeken en controles zijn voorwaardelijk voor het verlenen van een vergunning of geven aanleiding tot het intrekken of schorsen van reeds verleende kansspel- en leveranciersvergunningen.

Ook zal de CGA belast zijn met certificering van dienstverleners voor het aanbieden van niet-bindende alternatieve geschillenbeslechtingen, controles op naleving van de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties (LvMOT)²⁴, de Landsverordening identificaties bij dienstverlening (Lid)²⁵, de Sanctieverordening²⁶ of de Rijkssanctiewet²⁷, controles op betaling van belastingen en premies bij de ontvanger door kansspel aanbieders en op Curaçao gevestigde leveranciers van kritieke diensten of goederen aan kansspel aanbieders, naast het toezicht op naleving van de LOK 2023 en het geven van waarschuwingen of aanwijzingen. Ook is CGA belast met het bijhouden van een register van alle kansspelvergunningen, leveranciersvergunningen en sanctiebeschikkingen. Kortom, de inwerkingtreding van de LOK 2023 zal een enorme werkdruk opleveren voor CGA omdat, krachtens de overgangsregeling, bestaande bedrijven op Curaçao al binnen drie maanden na inwerkingtreding van de wet een vergunning moeten aanvragen.

Uit de voorgestelde bepaling zoals opgenomen in artikel 100, leidt de SER af dat, per de datum van inwerkingtreding van de LOK 2023, de taken en bevoegdheden en de rechtspositie van de Curaçao Gaming Control Board (hierboven reeds afgekort als GCB) voortgezet worden door de CGA en zal het personeel van de GCB rechtens de mogelijkheid worden aangeboden om in dienst te treden bij de CGA. Van de GCB heeft de SER begrepen dat de organisatie momenteel al met tekorten kampt betreffende personele capaciteit, maar dat de benodigde capaciteit om uitvoering te kunnen geven aan de LOK 2023 afhankelijk is van hoe deze geïntroduceerd wordt. Indien de CGA direct bij de inwerkingtreding van de LOK 2023 belast wordt met enkel de vergunningsprocedure en pas op een later moment met het toezicht en handhaving, is minder aanvullend capaciteit ineens nodig. Dit neemt de zorgen van de SER echter niet weg met betrekking tot de institutionele capaciteit van de toekomstige kansspelautoriteit op korte termijn.

2.2.2 Deskundigheid, onafhankelijkheid en continuïteit van toezichthouder onvoldoende gewaarborgd

De Raad van Commissarissen

Conform paragraaf 2.3 van de Code Corporate Governance²⁸ die handelt over het onderwerp "Deskundigheid en samenstelling", dient een raad van commissarissen (hierna: RvC) zodanig te zijn samengesteld dat hij zijn taak naar behoren kan vervullen. Deze samenstelling dient te berusten op een bewuste keuze voor kwaliteit ter uitoefening van de toezichthoudende, goedkeurende en adviserende taken van de RvC. Ter zake van de gewenste grootte en samenstelling wordt rekening gehouden met de aard en de omvang van de vennootschap en haar onderneming alsook de in dit kader gewenste deskundigheid en achtergrond van de commissarissen. De profielschets dient onder andere een weerslag te zijn van de aard van de activiteiten, de internationalisatiegraad, de omvang en de specifieke risico's op middellange en lange termijn van de onderneming.

Onderhavig ontwerp stelt het maximum aantal leden van RvC van de CGA op drie. De SER acht dit voorgestelde maximale aantal leden voor de RvC, gezien de taken van de CGA, aan de lage kant aangezien

²⁴ P.B. 2017, no 99

²⁵ P.B. 2017, no 92

²⁶ P.B. 2014, no 55 (G.T.)

²⁷ P.B. 2016, no 54

²⁸ P.B. 2014, no 4 (G.T.)

de RvC uit leden moet bestaan die deskundig zijn op tenminste financieel, juridisch, AML/CFT en *responsible gaming* vlak. Volgens de huidige profielschets van de Gaming Control Board bestaat de RvC uit vijf leden, met de volgende deskundigheidsprofielen:

1. Een financieel deskundige
2. Een juridisch deskundige
3. Een deskundige op het toezicht op de naleving van de wetgeving ter bestrijding en beperking van witwaspraktijken
4. Een bedrijfseconomische deskundige
5. Een deskundige op het gebied van (gok)verslaving.

De raad geeft de minister, in het verlengde van het vorenstaande, ernstig in overweging het aantal leden van de RvC (artikel 35) uit te breiden van drie naar vijf.

Operationele onafhankelijkheid

Leden van de raad van bestuur (hierna: RvB) en van de RvC worden op voordracht van de minister, na de adviseur Corporate Governance te hebben gehoord, benoemd. Ter waarborging van de operationele onafhankelijkheid van de CGA als toezichthoudende instantie moet enige belangenverstrengeling of de mogelijkheid tot vermoeden daarvan vermeden worden. Daarom moeten personen die werkzaam zijn in of voor of direct of indirect gelieerd zijn aan de kanspelsector uitgesloten worden van benoeming in de RvB en de RvC. De LOK 2023 ziet, naar de mening van de SER, voldoende hiertoe ten aanzien van de RvB (artikel 28) maar niet in voldoende mate ten aanzien van de RvC. De raad stelt voor om artikel 39, eerste lid, scherper te formuleren, in woorden van gelijke strekking als artikel 28, onderdeel a, en verder om eveneens in beide artikelen op te nemen dat een (financieel) belang van bloed- of aanverwantschap tot in de tweede graad als onverenigbaar geldt.

Financiële onafhankelijkheid

Op basis van het huidige ontwerp van de LOK 2023 wordt de financiële afhankelijkheid van de CGA ten opzichte van de minister veel groter dan thans het geval is bij de GCB. Artikel 47, eerste lid, brengt immers mee dat alle financiële middelen van de CGA uit een bijdrage uit de landsbegroting bestaan. De CGA zal dus, op basis van het ontwerp, volledig gefinancierd worden vanuit de landsbegroting, terwijl de GCB thans rechtstreeks middelen ontvangt middels de door casino's betaalde vergunningsrechten. Naar het oordeel van de SER gaat het vorengenoemde ten koste van de onafhankelijkheid van de CGA. Dit laatste met name ook vanuit AML/CFT oogpunt. De FATF-aanbevelingen schrijven namelijk voor dat de landen ervoor moeten zorgen dat de toezichthouders over voldoende financiële, personele en technische middelen beschikken²⁹. De SER verwijst in dit verband naar de *Interpretive note to recommendation 26*, aandachtspunt nummer 6 van de FATF-aanbevelingen: "*Countries should ensure that financial supervisors have adequate financial, human and technical resources. These supervisors should have sufficient operational independence and autonomy to ensure freedom from undue influence or interference.*" Het vorenstaande is ook van toepassing op de toezichthouders van de zogeheten *Designated non-financial Businesses and Professions (DNFBPs)*³⁰, waaronder (bepaalde) kansspel aanbieder, waaronder in ieder geval (online) casino's vallen. Toezichthouders als de CGA dienen derhalve voldoende operationele onafhankelijkheid en autonomie te hebben om vrij te zijn van ongepaste beïnvloeding of inmenging. De toezichthouder dient zijn taken uit te voeren met behulp van de wettelijke bevoegdheden en middelen die haar zijn toegekend, zonder ongepaste beïnvloeding door externe partijen. Het is vaak nodig snel beslissingen te nemen waarbij directe of indirecte politieke bemoeienis nadelig kan zijn.

²⁹ International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, the FATF Recommendations, juni 2021, p.98-99.

³⁰ International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, the FATF Recommendations, juni 2021, p. 100.

Conform artikel 46, vierde lid, behoeft de begroting van de CGA de goedkeuring van de minister. Dat houdt dan in dat de CGA niet zondermeer onafhankelijk kan bepalen welke werkzaamheden met welke middelen zullen worden uitgevoerd. De minister heeft ter zake het laatste woord en zal op basis van de beschikbaarheid van financiële middelen of andere redenen beslissen over de aanvaardbaarheid van de in de begroting opgenomen posten.

Overigens is het volgens de LOK 2023 de bedoeling dat de invordering van vergunningsrechten en andere fees door de Ontvanger zal geschieden. De SER heeft begrepen dat de invordering van vergunningsrechten van casino's door de Belastingdienst in het verleden tot problemen heeft geleid, waardoor besloten is om de GCB te belasten met de invordering. Reden hiervoor was dat de vergunninghouders niet afdroegen en de verwachte inkomsten uit de sector sterk achterbleven. De Ontvanger beschikte niet over voldoende mankracht om de achterstallige bedragen te innen. Bovendien betreft de kanspelsector een sector waarbij specifieke kennis vereist is, waardoor het voor de Belastingdienst niet eenvoudig was om naheffingsaanslagen op te leggen. Als gevolg hiervan waren er grote achterstanden voor wat betreft vergunningsrechten. Door de inning aan de GCB over te laten, zijn de inkomsten uit de kanspelsector, behoorlijk verhoogd. De GCB beschikt immers over de benodigde expertise en benodigde informatie om de verschuldigde fees effectief te innen en zal, in het kader van met name het vergunningstraject bij inwerkingtreding van de LOK 2023, reeds relevante kennis van en contact hebben met vergunninghouder/aanvrager welke dienstbaar kan zijn aan de invordering van speelvergunningsrecht.

In Malta bijvoorbeeld, is, net als de GCB momenteel op Curaçao, de toezichthouder, de Malta Gaming Authority (MGA), belast met de heffing en inning van de *license fees, application fees, compliance contribution, etc*³¹. Dit zijn inkomsten voor de MGA. De MGA bepaalt haar eigen begroting en mag dat financieren uit de door haar gerealiseerde inkomsten. Gedurende het jaar vinden overdrachten plaats aan de Maltese overheid, waarbij aan het eind van het jaar een dusdanige eindafrekening plaatsvindt die de MGA ook de mogelijkheid geeft haar eigen vermogen te versterken en/of reserveringen te vormen voor specifieke kapitale investeringen³².

Ook de toezichthouder in Alderney heeft, conform de wetgeving, inningsbevoegd voor wat betreft de online kansspelen³³.

Hoewel de financiële afhankelijkheid van de toezichthouder, zoals voorgesteld in het ontwerp onwenselijk is, is het op Curaçao niet zondermeer mogelijk om de inning aan de CGA over te laten. Tenslotte mag volgens de Landverordening Financieel Beheer³⁴, alleen het ministerie van Financiën belast zijn met de inning en bewaring van liquide middelen.

Teneinde de CGA minder financieel afhankelijk te maken van de Landskas, is het aan te bevelen om tijdig te starten met het treffen van de nodige maatregelen opdat een uitzondering wordt gemaakt, middels een ministeriële regeling, met algemene werking, om de CGA inningsbevoegd te geven, mits ook een redelijke sanctiebepaling opgenomen wordt in de LOK 2023 voor het geval de CGA niet aan haar verantwoordingsverplichting van indiening van een jaarrekening met jaarverslag voldoet. Ook beveelt de SER aan onderscheid te maken tussen kostendekkende honoraria, ter dekking van de kosten van de CGA, en inkomsten genererende honoraria, die in 's landskas vloeien. Kostendekkende honoraria zijn de vergoedingen voor de aanvraag en verlenging van een vergunningen en overige autorisaties en het toezicht. De tarieven dienen zodanig ingesteld te worden ter dekking van de kosten van het doorlopend toezicht door CGA. Ook moeten de inningstermijn en tijdstip van deze honoraria opgenomen worden in de LOK 2023. De SER beveelt aan om dit bij het derde hoofdstuk te doen door een artikel toe te voegen met woorden van gelijke strekking zoals artikel 51, die de tarieven en termijnen voor de kostendekkende honoraria bepalen. In het voorgestelde nieuwe artikel dient in ieder geval vermeld te worden dat deze kosten direct bij de CGA betaald moeten worden.

³¹ <https://legislation.mt/eli/cap/583/eng/pdf> (artikel 34) en <https://legislation.mt/eli/sl/583.3/eng/pdf> (artikel 3 t/m 5).

³² <https://legislation.mt/eli/cap/583/eng/pdf> (artikel 34 t/m 41).

³³ <https://www.gamblingcontrol.org/wp-content/uploads/2022/06/Alderney-eGambling-Ordinance-2009-CONSOLIDATED.pdf> (artikel 6 en 8).

³⁴ P.B. 2015, no. 79.

Het voorstel houdt voorts in dat de CGA wordt belast met het invorderen van de kostendekkende honoraria (ter dekking van diens eigen kosten) en dat de Ontvanger verantwoordelijk zal zijn voor de invordering van inkomsten genererende honoraria ten behoeve van de Landskas, de vergunningsrechten.

Ingevolge artikel 46, tweede lid, van het ontwerp moet jaarlijks al voor 1 maart een begroting van de CGA voor het volgende boekjaar door de RvB aan de RvC ter goedkeuring te worden aangeboden. Dit houdt in dat al in december van het jaar ervoor de begrotingen door de afdelingen opgesteld dienen te worden. Dit maakt het voor de CGA uitdagend om zich aan de marktontwikkelingen aan te passen, met name omdat het gaat om een sector waarbij sprake is van snelle technologische ontwikkelingen. De SER stelt voor om artikel 46 aan te passen met dien verstande de huidige termijnen die het GCB kent zo veel mogelijk te behouden. De minister dient wel aanvullende regels te stellen, met inachtneming van de bij de Landsverordening Comptabiliteit 2010³⁵ voorgeschreven openbaarheid en controle.

Opmerkelijk is voorts dat, volgens artikel 100, vijfde lid, van het ontwerp, binnen drie maanden na inwerkingtreding van de LOK 2023, na advies van de Stichting Overheidsaccounts bureau, alle middelen van de GCB in 's Landskas gestort dienen te worden. Deze bepaling impliceert mogelijk een onrechtmatige vorm van onteigening. De GCB is momenteel een rechtspersoon, met eigen rechten en plichten. Onder de rechten vallen diens eigendomsrecht op de financiële middelen waarover zij momenteel beschikt. Door deze middelen via een landsverordening in de landskas te laten vloeien, wordt een inbreuk gemaakt op het eigendomsrecht van de GCB. Een belangrijke waarborg voor de bescherming van het eigendomsrecht is te vinden in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Teneinde een inmenging in het eigendomsrecht te kunnen rechtvaardigen dient:

- De inmenging - met het oog op rechtszekerheid en het verbod van willekeur - bij wettelijk voorschrift te zijn voorzien, waarbij het voorschrift voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar is;
- Met de inmenging een gerechtvaardigd algemeen belang te zijn gediend;
- Sprake te zijn van een redelijke verhouding tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemeen belang (fair balance).

In de MvT wordt in het geheel niet ingegaan op de vorenstaande criteria. Weliswaar zal de GCB niet meer operationeel zijn met de inwerkingtreding van de LOK 2023 en dient zij dan te worden vereffend, maar volgens artikel 15, vierde lid, van de statuten van de GCB mag een eventueel batig saldo in het kader van de vereffening alleen worden aangewend voor een doel, dat, naar het oordeel van de RvC, met goedkeuring van de minister, zoveel mogelijk met dat van de GCB overeenkomt. Een redelijke interpretatie van deze bepaling brengt mee dat de middelen ten goede van de CGA moeten komen, aangezien het doel van de CGA vrijwel gelijk zal zijn aan het doel van de GCB.

Daarnaast is de SER van mening dat de wet de nodige waarborgen dient te bevatten voor een gezonde financiële startpositie van de CGA. Hiervan lijkt thans in het geheel geen sprake te zijn. De bepaling, zoals thans geredigeerd, kan meebrengen dat de CGA (tijdelijk) geheel lam wordt gelegd. De CGA dient tenminste over een buffer te beschikken teneinde direct na inwerkingtreding van de LOK 2023 haar taken uit te kunnen voeren en de daaraan gerelateerde kosten te kunnen voldoen. Verder dient te worden gewaarborgd dat de CGA een gezonde financiële startpositie zal hebben. De meest voor de hand liggende oplossing hiervoor is dat alle bestaande middelen van de GCB overgaan naar de CGA.

Overgang GCB in CGA

Volgens artikel 100, zevende lid, van de ontwerp-landsverordening eindigt de benoeming van de leden van de RvB en de RvC met ingang van de inwerkingtreding van de LOK 2023. Verder bepaalt het tiende lid van artikel 100 dat de eerste leden van de RvB van de CGA door de minister tijdelijk worden aangewezen, voor de duur van ten hoogste twaalf (12) maanden. Een nadeel van een dergelijke korte benoemingstermijn is dat zulks kan leiden tot een verlies van expertise, inzicht en organisatiegeheugen, waar de CGA bij een langere zittingstermijn van de leden van de RvB en de RvC van kan profiteren.

³⁵ A.B. 2010, no. 87, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2015, no. 50.

Teneinde de continuïteit van de operationele activiteiten van de GCB in het kader van de overgang te waarborgen geeft de SER de minister in overweging om in de LOK 2023 op te nemen dat de zittende leden van de RvB en de RvC van de GCB geacht worden onder dezelfde voorwaarden lid te zijn van de RvB respectievelijk de RvC van de CGA en om de proeftijd van 12 maanden uit het artikel te verwijderen.

2.3 Waarborging van verantwoord en eerlijk kansspelaanbod

Zowel in de overwegingen als in de MvT wordt het belang van verantwoord kansspelaanbod onderschreven, met name gok- en kansspelverslaving voorkomen en bestrijden, bescherming van kwetsbare personen en bescherming van de reputatie van Curaçao als kansspeljurisdictie. De SER plaatst vraagtekens bij de mate waarin in de uitwerking van deze doelstellingen, voldoende aandacht is besteed aan deze problematiek. Het is van eminent belang dat de LOK 2023 het mogelijk maakt om de doelen te kunnen realiseren bij implementatie en uitvoering middels in de wet opgenomen kaders en waarborgen ter bescherming van kwetsbare personen en preventie en bestrijding van gokverslaving. Dit brengt anders onaanvaardbare risico's met zich mee voor (probleem)spelers en zorgt er voor dat Curaçao nog meer reputatieschade oploopt doordat kansspelaanbieders met een Curaçaose vergunning niet aan de internationaal aanvaardbare regels en standaarden voor wat betreft verantwoord kansspelaanbod voldoen. Dit is des te meer van belang aangezien het erop lijkt alsof de LOK 2023 het mogelijk maakt om alle vormen van kansspelen aan te bieden aan ingezetenen van Curaçao. Van een weloverwogen besluit om het kansspelaanbod op de lokale markt uit te breiden lijkt in het geheel geen sprake te zijn, omdat er niet voldoende zicht is op de huidige gokproblematiek op Curaçao. De SER acht kwantitatief onderzoek op dit gebied onontbeerlijk zodat een weloverwogen besluit kan worden genomen of de uiteindelijke doelstelling van de LOK 2023, dat de kansspelindustrie een belangrijke economische pijler wordt van de Curaçaose economie en, dus, de beoogde uitbreiding van kansspelaanbod op de lokale markt opweegt tegen mogelijke maatschappelijk problemen die dit met zich meebrengt. Dit aangezien het uitsluiten van lokale participatie geen optie is omdat dit de internationale reputatie van Curaçao als kansspeljurisdictie zou kunnen schaden. Vooral omdat participatie op afstand mogelijk wordt gemaakt voor ingezetenen moet de LOK 2023 en de bijbehorende MvT meer, althans explicieter, aandacht besteden aan waarborging van bescherming van spelers. De Nederlandse Wet op de Kansspelen³⁶ (WKS, o.a. artikel 4a, 31k en 31l) met bijbehorende uitvoeringsregelingen³⁷ kan in dit verband als voorbeeld worden genomen. Hier is uitgebreid aandacht besteed aan voorkoming en beperking van kansspelverslaving. Er dienen in ieder geval duidelijker en explicieter de nodig waarborgen tot uiting te komen ter bevordering van verantwoord gokken, zoals:

- Opnemen van minimale eisen waaraan kansspelaanbieders moeten voldoen met het oog op waarborgen van verantwoord gokaanbod;
- Het opnemen van regels met betrekking tot de werving van deelnemers (marketing, promotie en reclame) met het oog op verslavingspreventie;
- De kansspelaanbieder verplichten om tijdig *red flags* te signaleren die wijzen op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving bij spelers;
- Het neerleggen van de plicht en verantwoordelijkheid bij kansspelaanbieders om de spelers op duidelijke en transparante wijze te informeren over de aangeboden kansspelen en de mogelijke risico's om kansspelverslaving te ontwikkelen door deelname daaraan;
- Het opnemen van waarborgen met betrekking tot afhandeling van aan verantwoord gokken gerelateerde klachten van spelers, met inbegrip van de verantwoordelijkheid dat wordt gelegd bij de kansspelaanbieders om binnen zeer korte termijn klachten af te handelen die specifiek gaan over verantwoord gokken, daar mogelijk het welzijn van mensen hiervan afhangt.

³⁶ BWBR0002469

³⁷ Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (BWBR0033412), Regeling kansspelen op afstand (BWBR0044767) en Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (BWBR0033613)

Verder beveelt de SER aan om de definitie van 'kwetsbaar persoon' in artikel 1, onderdeel h, ruimer te formuleren, opdat alle personen die problematisch gedrag vertonen of ondervinden (derhalve niet alleen gokverslaafden) er onder komen te vallen en daarmee beschermd worden door de wet. Naar de mening van de SER is de bepaling te summier opgesteld en daardoor ontoereikend om kwetsbaren te beschermen. De vergunninghouder moet verplicht worden gesteld om alle nodige maatregelen te treffen om kwetsbaren te identificeren (onder andere aan hun speelgedrag) en, om hen te beschermen, proactief uit te sluiten van deelname aan kansspelen. Er zou een register of een 'self-exclusion database' moeten komen naar analogie van hetgeen in Nederland is geïntroduceerd, artikel 33h van de Wet op de Kansspelen³⁸, de zogenaamde CRUKS³⁹. Er zouden hier ook regels gesteld moeten worden om kansspel aanbieders te verbieden kwetsbaren actief te benaderen (via bijvoorbeeld direct marketing).

Het zorgdragen voor een verantwoord spelaanbod houdt tevens in dat vergunninghouders die hadden moeten voorkomen dat een kwetsbaar persoon toegang kreeg tot en deel kon nemen aan een aangeboden kansspel, maar zich hier niet aan hebben gehouden, de gewonnen gelden van de kwetsbare persoon niet mogen behouden. Van rechtswege kan worden geregeld dat, bijvoorbeeld, de gewonnen gelden gestort worden in een fonds dat beheerd wordt door CGA of FMA, met als doel bescherming dan wel behandeling van kwetsbare personen voor kansspelen, het doen van onderzoek naar de gokproblematiek en het geven van voorlichtingen over verantwoord gokken. Specifieke regels voor de bestemming van deze prijzengelden kunnen volgens de raad in artikel 15 worden opgenomen.

Ingevolge artikel 2, derde lid, sub b, van de LOK 2023 zijn kansspelen, georganiseerd door non-profitorganisaties, vrij van het gebod op een kansspelvergunning maar moet, volgens artikel 21, achtste lid, de activiteit vier (4) weken van tevoren worden gemeld bij de CGA. De term non-profit wordt omschreven met een maatschappelijk, sociaal of ideëel doel. Verder is het, volgens artikel 21, vierde en vijfde lid, mogelijk om non-profit spelen vijf keer per jaar aan te bieden, zonder een maximale opbrengst, zonder dat hiervoor een vergunning is vereist. Deze keuze wordt verder niet toegelicht en is, naar de mening van de SER, in strijd met het concept verantwoord spelaanbod want het kan gokverslaving in de hand werken. Een vergunning hoort als drempel te dienen ter voorkoming dat de gemeenschap overspoeld wordt door kansspelen. Er worden voorwaarden en voorschriften gesteld door de vergunningverlener die dienen ter bescherming van de gemeenschap tegen gokverslaving en fraude. De toezichthouder kan de compliance met de vergunningsvereisten beoordelen en afdwingen. Slechts het melden is een te lage drempel. Onder de Loterijverordening 1909⁴⁰ zijn alleen bedrijven die loterijen organiseren om een product te promoten dan wel de omzet te verhogen vrijgesteld van vergunningsaanvraag. Er mag geen vergoeding worden gevraagd van de deelnemers en er bestaat dus geen financieel risico voor de deelnemer. De beoogde vrijstelling conform het ontwerp is nu juist voor organisatoren die een bijdrage vragen van de deelnemers.

Overigens worden, op dit moment, charitatieve spelen door de huidige Loterijverordening 1909 (ten behoeve van de goederenloterij; artikel 3) en het Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 1 van de Landsverordening Hazardspelen II 1988⁴¹ (bingo en 'bon ku ne') gereguleerd. De vergunningverlening is aan de directeur van de GCB gemandateerd door de Minister van Algemene Zaken⁴². Ook acht de SER de term maatschappelijk, sociaal of ideëel doel heel uitgebreid en dat deze, zonder beperkingen en controle, heel ver opgerekt kan worden door de organisatoren van deze kansspelen.

Overigens wil de SER opmerken dat de beoogde vrijstelling, in combinatie met het niet verbinden van een maximum opbrengst of inzet per deelnemer en het gebrek aan toezicht, haaks staat op het gegeven dat de beoogde modernisering mede dient ter voorkoming en bestrijding van witwassen van geld en terrorismefinanciering. De mogelijkheden om juist deze criminele handelingen uit te voeren worden, naar het oordeel van de SER, uitgebreid en er wordt volledig voorbijgegaan aan het feit dat de Financial Action Task

³⁸ BWBR0002469.

³⁹ Zie ook <https://cruksregister.nl/>.

⁴⁰ A.B. 1989, no. 13.

⁴¹ P.B. 1988, no. 66.

⁴² <https://www.gamingcontrolcuracao.org/regulation/bon-ku-ne>.

Force (FATF) juist speciale aandacht vraagt van jurisdicties dat hun non-profit spelen niet gebruikt worden voor corruptie, witwassen van geld en financiering van terrorisme en proliferatie⁴³.

De SER ziet geen reden om geen vergunning te eisen voor kansspelen ten behoeve van een maatschappelijk, sociaal of ideëel doel maar juist dat er meer en zwaardere argumenten zijn om juist een vergunning te verplichten. Derhalve pleit de raad voor het aanhouden van de vrijstelling voor bedrijven die loterijen organiseren om een product te promoten dan wel de omzet te verhogen, maar in de wet opnemen dat de toezichthouder hiervoor richtlijnen mag uitvaardigen en de eerlijkheid van het aangeboden kansspel mag bewaken.

Een tegenhanger van een verantwoord en eerlijk spelaanbod is dat de kansspelaanbieder ook beschermd wordt van malafide spelers die onder valse voorwendselen gefingeerde speelvorderingen van Curaçaose kansspelaanbieders trachten te incasseren. De SER geeft de minister derhalve in overweging om de toezichthouder een register te laten bijhouden van malafide spelers opdat Curaçaose kansspelaanbieders malafide spelers buiten de deur kunnen houden. Dit leidt tot minder financiële risico's en onnodige rechtszaken voor de kansspelaanbieders en vergunninghouders en zal ook bijdragen aan de kwaliteit van het Curaçaose vergunningsregime. Bepalingen voor het opzetten en bijhouden van dit register kan bij het hoofdstuk Register (hoofdstuk 5) geplaatst worden door toevoeging van een nieuw artikel.

2.4 Heffing en inning van kansspelvergunningsrechten

De SER stelt vast dat de vergunningsrechten worden geheven middels indiening van aangifte door vergunninghouders binnen vijftien (15) dagen na het verstrijken van de kalendermaand waarop ze betrekking hebben en gelijktijdige voldoening van het verschuldigde bedrag aan vergunningsrechten. Verwacht wordt dat vergunninghouders maandelijks via aangiftebiljetten, eventueel elektronisch - hoewel dit niet expliciet opgenomen is in het voorgestelde artikel 53 van het ontwerp maar wel in de toelichting op het artikel - samen met de verlangde bescheiden, aangifte doen. Aangiftebiljetten kunnen eventueel bij de CGA opgevraagd worden. Echter, conform artikel 54, derde lid, moet de Inspecteur een naheffingsaanslag opleggen als te weinig is betaald of als er geen aangifte is gedaan. Het lijkt de SER logischer om de GCA aan de Inspecteur te laten melden wie belastingplichtig zijn. Op basis van deze melding reikt de Inspecteur de biljetten uit of nodigt zij de vergunninghouders uit voor elektronische aangifte. Elektronische aangifte kan via het online portaal van de Belastingdienst.

Aangiftes moeten bij de Inspecteur der Belastingen worden ingediend (en niet bij de Ontvanger, zoals in het ontwerp opgenomen in artikel 53, derde lid). De Inspecteur moet, in het geval van niet-aangeven of niet betalen, een aanslag opleggen. Dit is precies wat de Inspecteur ook bij andere heffingen al doet. De SER geeft de minister in overweging om de Algemene landsverordening Landsbelastingen (AIL) van toepassing te verklaren door de heffing van de vergunningsrechten op te nemen in artikel 1 van de AIL en in de LOK 2023 alleen bepalingen op te nemen die nodig zijn in afwijking van de AIL.

Verder wordt, volgens de onderhavige ontwerp-landsverordening, eventuele verrekening van ten onrechte of te veel betaalde vergunningsrechten in handen van de Ontvanger geplaatst en is er de mogelijkheid om binnen twee maanden na dagtekening bezwaar in te dienen tegen een opgelegde naheffing waarna de Inspecteur der Belasting binnen zes weken een beslissing moet nemen op het bezwaarschrift. Uit de praktijk blijkt vaak dat de termijnen voor de Inspectie niet haalbaar zijn. De vraag rijst of de mogelijkheid om in beroep te gaan bij het Gerecht in eerste aanleg (niet de Raad van Beroep voor belastingzaken, zoals in het ontwerp opgenomen in artikel 54, twaalfde lid) ook bij het niet reageren van de Inspecteur binnen de genoemde termijn geldt en of het niet reageren aangemerkt kan worden als een negatieve uitspraak op het bezwaar. De SER verzoekt de minister om bepalingen op te nemen die toezien op de rechten van vergunninghouders bij het niet tijdig reageren op het bezwaar door de Inspectie.

De raad wil opmerken dat hij zich ernstige zorgen maakt ten aanzien van de huidige institutionele capaciteit van de Belastingdienst. Randvoorwaardelijk voor een effectieve en efficiënte uitvoering van wettelijke regelingen met betrekking tot de vergunningsrechten is een optimaal functionerende Belastingdienst. De

⁴³ <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>

SER is echter hoopvol gezien het feit dat optimalisering en modernisering van de Belastingdienst onderdeel is van de hervormingen opgenomen in het Landspakket (C4). De SER dringt bij de minister erop aan om prioriteit te blijven geven aan dit onderdeel.

2.5 Toezicht en handhaving inefficiënt ingericht

In het ontwerp wordt de CGA, in samenwerking met de "Stichting Overheid Belastingaccountantbureau", belast met de controle op naleving en ingrijpen bij overtreding van de LOK 2023. Het is voor de SER niet duidelijk of bedoeld wordt de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) of de Stichting Belastingaccountantsbureau (SBAB). Noch ziet de raad een rol weggelegd voor geen van beide organisaties gezien de taken die aan deze organisaties zijn toebedeeld en de aard van de controle en eventuele interventie bij dit onderdeel van de LOK 2023. De SOAB is de interne auditor van de overheid en de SBAB is belast met advisering van de Minister van Financiën ten aanzien van en stabilisering van de belastingcompliance en -opbrengsten. Met betrekking tot het toezicht en de handhaving van onderdelen van de LOK 2023 die fiscaal van aard zijn, is, weliswaar, een rol weggelegd voor de SBAB, maar in het ontwerp wordt een grotere rol toebedeeld aan de "Stichting Overheid Belastingaccountantbureau". De CGA is, in samenwerking met de stichting, belast met toezicht op naleving van de gehele LOK 2023 en het inzetten van en beslissingen nemen over handhavinginstrumenten ten aanzien van:

- het verbod om zonder kansspelvergunning van de CGA enige kansspel in of vanuit Curaçao te organiseren of gelegenheid daartoe te geven (artikel 2, eerste lid),
- het verbod op deelname aan een kansspel van personen die bekend zijn met de uitkomst van aan de kansspel afhankelijk gestelde gebeurtenis en sleutelpersonen van de kansspelvergunninghouder (artikel 3),
- het verbod om kansspelen aan te bieden waarvan de uitkomst afhankelijk is van werkelijke gebeurtenissen verbonden aan natuurrampen of catastrofes of die middels een afbeelding of voorwerp aanstotelijk is voor de eerbaarheid, leningen te verstrekken aan deelnemers ter deelname aan kansspelen en gelegenheid te geven aan kwetsbare personen om deel te nemen aan kansspelen (artikel 5),
- het verbod om zonder toestemming van de CGA als leverancier diensten of goederen aan kansspelvergunninghouders te leveren (artikel 6), en
- het verbod om zonder een leveranciersvergunning in of vanuit Curaçao aan kansspel gerelateerde kritieke diensten of goederen te leveren en op het in strijd handelen met de aan de vergunning verbonden voorschriften, voorwaarden en beperkingen (artikel 7).

De SER vraagt zich af hoe de rol van de "Stichting Overheid Belastingaccountantbureau" hierin zich verhoudt tot die van de CGA. Nergens in het wetsvoorstel of de MvT blijkt gemotiveerd waarom de minister deze samenwerking van belang acht. Een samenwerking met de genoemde stichting acht de SER onwenselijk. De raad vraagt zich af of de stichting beschikt over de nodige kennis en kunde op het gebied van aan kansspel gerelateerde toezicht en handhaving, waaronder tevens begrepen toezicht en handhaving op het gebied van AML/CFT. De beoogde samenwerking gaat hierdoor ten koste van een operationele onafhankelijkheid van de CGA. Verder roept een dergelijke samenwerking allerlei vragen op met betrekking tot de implementatie daarvan in de praktijk, waaronder de volgende:

1. Volgens welke beginselen en regels vindt de samenwerking plaats?
2. Hoe dient te worden gehandeld als zich complicaties voordoen in het kader van de besluitvorming omtrent toezicht of handhaving? Bijvoorbeeld als partijen geen overeenstemming kunnen bereiken ten aanzien van een te nemen actie? Kan een partij gerechtelijke maatregelen treffen om medewerking te bewerkstelligen? Wat als zulks vertraging met zich meebrengt en daarmee nadelige consequenties heeft voor een derde, die één of beide partijen aanspreekt?
3. Wie wordt in geval van bezwaar of beroep op basis van de Landsverordening administratieve rechtspraak (Lar) aangemerkt als bestuursorgaan? De twee entiteiten afzonderlijk of dient het in dit

verband te worden gezien als een entiteit bestaande uit de CGA en de stichting? Hoe wordt omgegaan met besluitvorming naar aanleiding van een bezwaar en beroep? Dient het gericht te zijn tot een entiteit of beide?

Een samenwerking als hier bedoeld leidt, naar het oordeel van de SER, tot complexe en onwerkbaar situaties en (daarmee) ook tot onnodig extra/dubbele administratieve kosten (waaronder personeelskosten) ten aanzien van de voorbereidingshandelingen voor de te nemen acties alsmede de uitvoering daarvan en bestuurlijke drukte.

Dientengevolge, dringt de SER bij de minister erop aan enkel de CGA te belasten met het toezicht en de handhaving van de kanspelssector. Om het toezicht meer kracht te geven is het aan te bevelen om bepalingen in de LOK 2023 op te nemen die aangeven dat de vergunning periodiek, bijvoorbeeld om de vijf jaar, verlengd moet worden.

2.6 Overgangsbepalingen niet geheel duidelijk

De regeling van artikel 101 heeft ten doel om de bestaande economische basis te transformeren naar nieuwe vergunninghouders. De regeling maakt het één en ander echter onduidelijk: de Landsverordening buitengaats hazardspelen (Lbh) blijft nog achttien (18) maanden gelden voor de exploitatie van kansspelen op de internationale markt door rechtspersonen aan wie een vergunning is verleend krachtens artikel 1 van de Lbh, maar bepalingen van de LOK 2023 zijn eveneens van toepassing. Ook indien bestaande partijen die reeds onder de vergunning van de vergunninghouders conform de Landsverordening buitengaats hazardspelen opereren, binnen drie maanden een vergunning aanvragen conform de LOK 2023, blijft de Lbh nog achttien (18) maanden na de inwerkingtreding van de LOK 2023 geldig. De toezichtbepalingen worden geacht bij inwerkingtreding van de LOK 2023 van toepassing te zijn op exploitatie van alle kansspelen. Hieruit begrijpt de raad dat de vergunning van de masterlicentiehouders 18 maanden na inwerkingtreden van de LOK 2023 geldig blijven en sub-licentiehouders, voor deze zelfde tijdsbestek, onder de vergunning van de masterlicentiehouders mogen blijven opereren mits zij binnen drie (3) maanden na inwerkingtreding van de LOK 2023 een aanvraag indienen voor een eigen vergunning. Dit om de markt niet onnodig te verstoren. De toezichtbepalingen uitgezonderd, is het echter niet duidelijk welke bepalingen geldig zijn nadat bestaande sub-licentiehouders een vergunningsaanvraag hebben ingediend maar de aanvraag nog niet gehonoreerd is. Gelden dan de overige bepalingen in de LOK 2023 of van de Lbh ten aanzien van de vergunningsrechten? In de MvT is, in de paragraaf "Financiële gevolgen" een passage opgenomen dat aangeeft dat de tarieven van de vergunningsrechten gedurende twaalf (12) maanden na inwerkingtreding van de LOK 2023 niet geldig zijn voor kansspelaanbieders die onder de overgangsregeling vallen. De raad stelt de minister voor om dit laatste in de LOK 2023 op te nemen om de nodige duidelijkheid te verschaffen.

In overeenstemming met artikel 109, vierde lid, wordt het verbod om zonder leveranciersvergunning goederen of diensten te leveren aan kansspelaanbieders met twee jaar uitgesteld. Het is niet duidelijk wat de gedachte hierachter is; dit wordt niet nader geëxpliciteerd in de MvT. De leveranciers zijn immers al op Curaçao en willen meteen een vergunning kunnen aanvragen. De SER kan ook niet aan de hand van de overige bepalingen in de LOK 2023 achterhalen of de mogelijkheid om een leveranciersvergunning aan te vragen ook uitgesteld wordt. De SER dringt bij de minister erop aan om dit nader te verduidelijken.

2.7 Artikelsgewijze opmerkingen

Als laatste heeft de SER nog enkele opmerkingen ten aanzien de formulering van een aantal in het onderhavige ontwerp voorgestelde bepalingen. Deze opmerking worden per hoofdstuk aangeboden.

Algemene bepalingen (artikel 1)

- Een concern (b)⁴⁴ wordt gedefinieerd als lichamen
 1. waarin de vergunninghouder tenminste een derde belang heeft;
 2. die tenminste een derde belang hebben in de vergunninghouder;
 3. waarin een derde voor ten minste een derde gedeelte belang heeft, terwijl deze derde tevens voor ten minste een derde gedeelte belang heeft in de vergunninghouder.

Een gemotiveerde toelichting waarom gekozen wordt voor een derde belang als maatstaf ontbreekt. Tevens is het de vraag bij het derde gedeelte van de definitie of met een derde een natuurlijk persoon wordt bedoeld en, zo ja, waarom de versimpelde vergunningverlening zo ver doorgetrokken wordt. Enige toelichting in de MvT bijvoorbeeld aan de hand van een casus is, naar de mening van de SER, geboden.
- Een kwetsbaar persoon (h) wordt gedefinieerd als een natuurlijke persoon hetzij jonger dan 18 jaar, hetzij gokverslaafd, gedwongen dan wel op eigen verzoek de deelname tot enig kansspel is ontzegd of failliet is verklaard dan wel onder enig soort financieel bewind staat. De SER vraagt zich af in hoeverre kansspel aanbidders zullen kunnen toetsen of een potentiële deelnemer 'failliet is verklaard' of 'onder enig soort financieel toezicht staat'.
- De definitie van lokaliteit (k) luidt een locatie waar aan de deelnemers de gelegenheid wordt gegeven fysiek deel te nemen aan kansspelen. Echter, bij online kansspelen is er geen sprake van een locatie waar spelers fysiek kunnen bijeenkomen om deel te nemen aan kansspelen. En zeker niet in de context van de fiscale wetgeving wat later in wetgeving beoogd wordt. De lokaliteit zou op een zodanige manier moeten worden gedefinieerd dat het gaat om de feitelijke inrichting van de bedrijfsvoering, niet van de afname van de diensten van de vergunninghouder.
- De LOK 2023 maakt, naar het oordeel van de SER, ten onrechte de verbinding tussen sleutelpersonen (r) en *substance* vereisten. De definitie van de zogenaamde sleutelpersonen is nagenoeg gelijk als de definitie voor mede beleidsbepalers zou zijn. De reden om deze groep apart te identificeren is gelegen in de wens om deze groep te betrekken bij het antecedenonderzoek in het kader van de vergunning. Dat wil niet zeggen dat dezelfde definitie ook gebruikt kan worden voor het *substance* vereiste om werkgelegenheid te verschaffen.
- Voor de definitie van uiteindelijk belanghebbende (s) kan wellicht verwezen worden naar de Algemene landsverordening Landsbelastingen (ALL), mede omdat in de LOK 2023 niet alleen gesproken wordt van vennootschappen maar ook van non-profit organisaties zoals stichtingen en verenigingen waarvoor de huidige definitie 'uiteindelijk belanghebbende' niet volstaat (zie ook artikel 21, tweede lid). De Landsverordening identificatie bij dienstverlening (hierboven reeds afgekort als Lid) spreekt, bij de uiteindelijk belanghebbende, van een belang van minimaal 25%. De SER vraagt of het de bedoeling is om ook voor de Lid het minimale belang aan te passen naar 10%.
- Het treffen van maatregelen om collusie, fraude of witwassen te voorkomen en te detecteren dient, volgens de raad, te worden verwijderd uit de definitie van verantwoord kansspel aanbod (t). Het tegengaan van fraude en andere vormen van criminaliteit is een op zichzelf staand doel, dat niet onder het waarborgen van verantwoord kansspel aanbod valt. Dit laatste heeft immers betrekking op het voorkomen en tegengaan van kansspelverslaving en het beschermen van kwetsbare personen, waaronder minderjarigen, en andere vormen van consumentenbescherming, waaronder het garanderen van een eerlijk spelverloop en het waarborgen van een open en eerlijke behandeling van spelers

Verboden handelingen

- Artikel 2, tweede lid, en artikel 7, tweede lid, hebben dezelfde inhoud. De raad stelt voor om artikel 7, tweede lid te schrappen.

⁴⁴ Heeft uitsluitend betrekking tot artikel 8, lid 6, om in aanmerking te komen voor versimpelde aanvraag voor vergunningverlening

- Artikel 3 regelt het verbod van deelname aan een kansspel voor bepaalde personen, te weten een persoon die reeds bekend is met de uitkomst van een aan dat kansspel afhankelijk gestelde gebeurtenis of een sleutelpersoon van de vergunninghouder. Naar de mening van de SER zijn deze bepalingen te beknopt opgesteld, rekening houdend met het feit dat het ontwerp een kaderwet betreft voor alle soorten kansspelen. Het verbod op deelname kan niet voor alle kansspelsoorten op dezelfde wijze bepaald worden. Er moeten nog meer zaken verduidelijkt worden, bijvoorbeeld of een werknemer (geen sleutelpersoon) zonder voorkennis van de uitkomst deel mag nemen aan een kansspel georganiseerd door de werkgever. Er zijn overigens geen sancties verbonden aan het handelen in strijd met deze bepalingen. Dit is niet opgenomen in de definitie van een overtreder, waardoor het verbod ineffectief is. Het verdient derhalve aanbeveling om deze bepalingen uit het wetsvoorstel te verwijderen en deze per kansspelgebied te regelen in de desbetreffende ontwerpplandsbesluiten, houdende algemene maatregelen, en tevens sancties aan dit verbod te verbinden.
- Artikelen 4 en 5 regelen het verbod op aanbod kansspelen gebaseerd op onder andere immorele en criminele activiteiten. Echter, de lijst is limitatief en onnodig beperkend. Er zijn tenslotte meer 'onsmakelijke' activiteiten die onderwerp kunnen zijn van gokken en die niet passen onder genoemde categorieën, zoals match fixing etc. De SER adviseert de minister om een meer algemene formulering te gebruiken die de essentie weergeeft en het doel afdekt, door een kapstok in te bouwen en enkele voorbeelden te noemen, en enige beoordelingsruimte voor de toezichthouder te laten. Tevens beveelt de raad aan om artikel 5, leden 3 en 4, in aparte artikelen op te nemen. Het gaat er bij het derde en het vierde lid niet om een verbod op het aanbieden van bepaalde kansspelen maar om een geheel ander verbodsonderwerp, namelijk om leningen te verstrekken aan deelnemers respectievelijk een verbod om kwetsbaren aan kansspelen te laten deelnemen. Ook adviseert de raad om in artikel 4, onderdeel d, uitbuiting van meerderjarige of minderjarigen te vervangen door uitbuiting van mensen.
- Volgens de huidige formulering van artikel 6 moeten alle leveranciers in feite door CGA worden goedgekeurd. De SER vraagt zich af wat de gedachte hierachter is en hoe dit in de praktijk zal geschieden. De MvT biedt hier geen toelichting op. Aanbieders van online gaming diensten maken gebruik van de diensten van allerlei leveranciers, zoals diensten op het gebied van technische ondersteuning, hardware, software, spellen, bookmakers, marketing, helpdesk, fraudepreventie, bescherming van spelers, betalingen, consultancy, et cetera. De wereldwijde online kansspelindustrie kent duizenden bedrijven, klein tot groot, die diensten leveren aan de aanbieders van online kansspelen. In de huidige situatie op Curaçao is er een aantal van die leveranciers met een vestiging op Curaçao. Dit betreft vooral leveranciers van gokspelen. Deze partijen beschikken momenteel over een (sub)licentie van één van de vier masterlicentiehouders. Vanuit de sector is erop aangedrongen dat er voor deze partijen ook plaats is in de nieuwe wetgeving en mede daardoor is er de mogelijkheid van een leveranciersvergunning in de wetgeving opgenomen. Dit zijn partijen die men graag gevestigd moet willen zien op Curaçao omdat ze een belangrijke rol in de industrie spelen maar aan hun werkzaamheden zijn weinig risico's verbonden. In het voortliggende concept van de LOK 2023 komt de leveranciersvergunning op diverse plaatsen aan de orde. Artikel 6 is in dat verband onbegrijpelijk. Waarom zou CGA toestemming moeten verlenen aan die duizenden leveranciers wereldwijd om zaken te doen met vergunninghouders? Nog afgezien van de vraagtekens die men kan plaatsen bij de juridische betekenis en haalbaarheid van toestemming en de daarbij behorende procedure, is het onvoorstelbaar dat internationale leveranciers bereid zouden zijn om die toestemming aan te vragen. Dit artikel dient, naar het oordeel van de SER, geschrapt te worden (artikel 6 LOK 2023).
- Volgens de sector zijn er operators momenteel gevestigd op Curaçao met wel 20+ content providers, 10-tal *payment service providers* etc. Indien een leverancier voor de ene operator goedgekeurd is, geldt deze goedkeuring dan ook voor alle operators die een vergunning hebben of aanvragen bij CGA? Is de goedkeuring voor een bepaalde periode, onder welke voorwaarden, et cetera? Dit artikel introduceert toestemming voor leveranciers. Wat wordt met deze toestemming bedoeld? Voor leveranciers die op Curaçao gevestigd zijn geldt reeds een vergunningplicht (artikel 7).

- Uit de formulering van artikel 7 valt niet duidelijk te bevatten of het om leveranciers gaat die zich vrijwillig vestigen op Curaçao en daarmee automatisch onderworpen worden aan toezicht van de CGA, dan wel of het gaat om leveranciers die aan een op Curaçao gevestigde vergunde kansspelaanbieder diensten leveren (immers gebeurt de dienst fiscaal op Curaçao). Hoe verhoudt het moeten hebben van een vergunning zich tot het moeten hebben van een goedkeuring conform artikel 6? Hoe gaat CGA dit bewerkstelligen? Een *payment processor* die zich op Curaçao wil vestigen, zal, gezien de aard van het bedrijf, onderworpen worden aan toezicht van de CBCS. Wordt zo een leverancier geacht een dubbele vergunning te hebben, van CGA en van CBCS?
- Volgens de SER hoeven niet alle leveranciers onder toezicht te staan. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen leveranciers die een risico vormen voor de verbodsbepalingen en de waarborging van eerlijk en verantwoord spelaanbod. Voor deze leveranciers acht de raad het wel terecht om aan het verstrekken van leveranciersdiensten in of vanuit Curaçao een leveranciersvergunning te verbinden, ervan uitgaande dat daarmee wordt bedoeld dat de leverancier zich in Curaçao bevindt. De MvT dient op dit punt aangepast te worden om dit duidelijk te maken.

Kansspelvergunningen

- Artikel 8, tweede lid, is overbodig in het licht van de tweede volzin van artikel 8, eerste lid.
- Artikel 8, vierde lid, verwijst naar persoonsgebonden en naar persoonlijk verantwoordelijk. Dit zaait verwarring aangezien artikel 9 bepaalt dat enkel aan rechtspersonen (NV's en BV's) een vergunning afgegeven kan worden. De MvT zou hierover nadere uitleg moeten geven. Bovendien is het raadzaam andere formuleringen te hanteren in het desbetreffende wetsartikel.
- Wat houdt de versimpelde aanvraagprocedure bij artikel 8, zesde lid, in? De MvT zou hier meer uitleg over moeten geven. De versimpelde procedure moet met de nodige voorzichtigheid in de feitelijke uitvoering worden toegepast. Er moet voldoende ruimte zijn voor de vergunningverlener om via een risicoanalyse een versimpelde aanvraagprocedure al dan niet toe te passen. Zonder de mogelijkheid voor deze risicoanalyse wordt de effectiviteit van de 'entry controls' verlaagd en het risico dat ongewensten toegang krijgen tot een kansspelvergunning verhoogd. De SER adviseert derhalve om de versimpelde aanvraagprocedure uit het ontwerp te verwijderen en deze in de uitvoering, met de nodige voorbehouden, toe te passen of de vergunningverlener de ruimte bieden om op basis van een risicoanalyse te bepalen of een dergelijke aanvrager, al dan niet met tenminste een derde belang, in aanmerking kan komen voor de versimpelde procedure.
- Hoe kan CGA regels stellen met betrekking tot de lokaliteit (artikel 8, zevende lid, onderdeel c; zie ook definitie lokaliteit)? Gaat CGA bepalen hoe de locatie van de deelnemer/speler moet zijn? De speler deelt niet fysiek mee aan online kansspelen, maar doet dit digitaal. Indien met dit artikel wordt beoogd, dat de CGA het onmogelijk of moeilijk wil maken voor vergunninghouders om op Curaçao gevestigde spelers te laten deelnemen, wordt dit ten sterkste afgeraden. Immers, één van de criteria/argumenten voor landen om de diensten van bijvoorbeeld een Curaçaose operator als illegaal te identificeren, is wanneer de wetgeving (van Curaçao) geacht wordt *foreign-facing* (offshore/buitengaats beleid, etc.) te zijn. Er moet, naar het oordeel van de SER, geen onderscheid zijn in de locatie van de spelers. Daarmee bekrachtigt Curaçao haar wetgeving en heeft zij een voordeel door te kunnen beargumenteren dat haar wetgeving degelijk genoeg is voor haar eigen ingezetenen evenals die van andere landen.
- Wat wordt in artikel 9 bedoeld met de term feitelijk in Curaçao gevestigd? Is dit de fiscale uitleg van een feitelijk in Curaçao gevestigde entiteit of een bestuursrechtelijke uitleg van feitelijk gevestigd? Er moet in de MvT bij dit artikel aandacht besteed worden aan deze term.
- Vennootschappen, die naar buitenlands recht zijn opgericht en die zich feitelijk willen vestigen op Curaçao of willen laten omzetten naar een vennootschap naar Curaçaos recht, zullen met de clause, zoals nu geformuleerd bij artikel 9, eerste lid, niet in aanmerking komen voor een

kansspelvergunning. De SER geeft in overweging om de clause te verwoorden als vennootschappen die fiscaal feitelijk gevestigd zijn op Curaçao of woorden van gelijke strekking.

- Aan de vergunning worden zowel voor uitgifte als behoud strenge eisen gesteld. Artikel 10, tweede lid, onderdeel b, vereist dat uiteindelijke belanghebbenden en sleutelpersonen niet veroordeeld zijn voor een misdrijf. De SER vraagt zich af of dit niet nader moet worden ingekaderd en beperkt dient te worden tot relevante of zware misdrijven. In sommige landen is het per ongeluk niet dragen van een mondkapje, het kauwen van kauwgom of een bepaald geloof aanhangen, immers een misdrijf. Verder beveelt de raad aan om duidelijk aan te geven of de bepaling van toepassing is op veroordeelde personen van misdrijven overal in de wereld of alleen in Curaçao.
- Wat wordt als voldoende liquide middelen geacht in artikel 10, tweede lid, onderdeel g? Weegt een jackpotverzekering hierin mee?
- Is het voor een aanvrager voldoende duidelijk wat onder beleid en procedures verstaan dient te worden in artikel 10, tweede lid, onderdeel h? Het advies is om dit duidelijker te omschrijven in de toelichting.
- Volgens artikel 10, tweede lid, onderdeel i, wordt een vergunning niet verleend indien de aanvrager niet beschikt over een door CGA gecertificeerde verlener voor het aanbieden van niet-bindende alternatieve geschillenbeslechting. Zulke verlener bestaan, zoals de SER heeft begrepen, (nog) niet op Curaçao. Zal de CGA al verlener van deze diensten gecertificeerd hebben wanneer de LOK 2023 van kracht wordt en de eerste operators zich binnen de drie maanden melden? Aan welke voorwaarden moet worden voldaan en hoe vindt certificering plaats? Of kan er sprake zijn van erkende verlener, of goedgekeurde (buitenlandse) verlener van diensten? Voor een proces welke nog niet bestaat en dienstverleners die in het buitenland schaars zijn en niet op Curaçao bestaan, is deze bepaling en de eis om met zo een verlener in zee te gaan, nogal zwaar. De SER dringt bij de minister erop aan rekening te houden met het vorenstaande.
- Conform artikel 11, tweede lid, onderdeel g, kan de CGA een kansspelvergunning intrekken, als de kansspelvergunninghouder niet meer beschikt over een door de CGA gecertificeerd verlener voor het aanbieden van niet-bindende alternatieve geschillenbeslechting. Volgens de SER wordt hier niet in voldoende mate rekening gehouden met het feit dat de dienstverlener een onafhankelijke private entiteit c.q. instelling is en, bijvoorbeeld, eenzijdig het contract kan opzeggen. Dat daarmee de vergunninghouder direct het risico loopt dat haar vergunning ingetrokken kan worden, lijkt de SER niet realistisch. Er moet met zo een partij omgegaan worden net als een auditor. Particulieren zijn vrij met elkaar relaties aan te gaan, echter mogen deze ook beëindigd worden zonder dat dit directe gevolgen heeft voor het bestaansrecht van de ander. Wellicht verleent de vergunninghouder bijvoorbeeld haar diensten op een markt waar de geschillencommissie niet achter staat. Dat kan een beleidskeuze zijn of worden en zal geen directe gevolgen moeten hebben voor de vergunning van de vergunninghouder.
- De vergunning voor het online spelaanbod is per definitie gericht op andere landen (*global neutral offering*). Een andere strenge eis richt zich op mogelijk spelaanbod dat op basis van inlichtingen van de toezichthouder in een ander land in strijd zou zijn met wetgeving in dat land en er in voldoende mate is komen vast te staan, dat de kansspelvergunninghouder in strijd handelt met wetgeving aangaande kansspelen van dat betreffende land (artikel 11, tweede lid, onderdeel i). Hier is, naar het oordeel van de raad, grote voorzichtigheid geboden. Het enkele feit dat het een ander land niet aanstaat dat een bepaalde economische activiteit wordt uitgeoefend vanuit Curaçao is niet genoeg daarvoor. De lat moet hiervoor hoog worden gelegd. De voorwaarden waaraan voldaan moet worden om een vergunning in te trekken op basis van inlichtingen van een autoriteit uit een ander land, moeten zwaar en weloverwogen zijn. Een vergunninghouder is onderworpen aan Curaçaos recht. De soevereiniteit moet hier niet aangetast worden; het zelfbeschikkingsrecht moet gewaarborgd worden. Dit moet duidelijk uit de wetstekst blijken, anders wordt er geen vertrouwen bij vergunninghouders gecreëerd. De SER stelt voor om de woorden "in voldoende mate" te vervangen met "middels gerechtelijk vonnis van die jurisdictie".
- Gelden de drie maanden die opgenomen zijn in artikel 11, derde lid, onderdeel h, vanaf het moment dat de vergunning initieel is afgegeven? Dit lijkt niet realistisch aangezien het openen van

bijvoorbeeld een bankrekening op zich soms een half jaar kan duren. Pas als de operator een bankrekening heeft, kan zij opereren. Om op grond van het vorenstaande een vergunning kwijt te raken, lijkt de SER onredelijk en ook onrealistisch. Of is dit van toepassing op vergunninghouders die al actief zijn en wordt de vergunning ingetrokken wanneer er opeens 3 maanden gestaakt wordt met de activiteiten? Naar het oordeel van de raad moet dit duidelijker beschreven worden. De tweede optie lijkt de SER redelijk en aanvaardbaar.

- In overeenstemming met artikel 11, derde lid, geschiedt intrekking van de vergunning indien niet aan de verplichtingen onder de AIL wordt voldaan (lid j) of er sprake is van lid k of l. De SER vraagt zich af of hiermee niet de kans op 'ne bis in idem' bestaat.
- Bij artikel 15, eerste lid, onderdeel g is enige voorzichtigheid geboden. Immers, zoals reeds opgemerkt bij de artikelen 6 en 7, is goedkeuring van leveranciers een weg die niet moet worden ingeslagen. Er bestaat een gerede kans dat buitenlandse leveranciers zullen afhaken waardoor vergunninghouders Curaçao zullen verlaten.

De leveranciersvergunning

Het van toepassing verklaren van allerlei artikelen die gelden voor de kansspelvergunning op de leveranciersvergunning (artikel 17, derde lid) acht de SER niet correct. Veel van die bepalingen zijn niet toepasselijk voor leveranciers (onder andere artikel 10, eerste en tweede lid, onderdelen c, g, h en i; artikel 11, tweede lid, onderdelen f en i; artikel 11, derde lid).

Curaçao Gaming Authority

- Volgens artikel 26, eerste lid, doet de selectiecommissie een aanbeveling voor de Raad van Bestuur en doet de minister de voordracht. In artikel 26, tiende lid, berust de formulering waarschijnlijk op een omissie en behoeft correctie: "Indien de minister nalaat voordracht te doen, [...]".
- Is het de bedoeling dat de minister de voordracht en benoeming van de RvC-leden doet (artikel 36) of speelt de selectiecommissie hier ook een rol, vergelijkbaar met haar rol met betrekking tot de RvB. Het achtste lid van artikel 26 verwijst naar tijdige voordracht van de selectiecommissie en schept verwarring in wie aanbeveelt of voordraagt.
- In overeenstemming met artikel 33 stelt de RvB de algemene arbeidsvoorwaarden van CGA vast met inachtneming van het bepaalde in artikel 38, tweede lid, onderdeel d. De verwijzing naar artikel 38 is onjuist; deze moet vermoedelijk artikel 37 zijn. Daar komt nog bij dat de algemene arbeidsvoorwaarden van de GCB niet eenzijdig kunnen worden bepaald, maar in overleg met het personeel/de vakbond.
- Ingevolge artikel 48, eerste lid, wordt de SOAB de externe accountant van de CGA, terwijl de directeur van de SOAB in de selectiecommissie zit ten aanzien van de aanbeveling van kandidaten voor de RvB (artikel 27, eerste lid). Dit is, volgens de SER, niet verenigbaar met de gedrags- en beroepsregels voor Register Accountants⁴⁵. Dit tast mogelijk de objectiviteit en de onafhankelijkheid van de directeur van de SOAB aan. Derhalve is het advies van de raad om de CGA vrij te laten in de keuze voor een onafhankelijke externe accountant, wat een bevoegdheid van de Audit Commissie van de RvC wordt.
- Conform de bepaling in artikel 48, zesde lid, geschiedt decharge van de RvB voor haar handelingen gedurende een boekjaar bij goedkeuring van de jaarrekening en het jaarverslag van dat boekjaar, mits dit uit de jaarrekening en het jaarverslag blijkt en voor zover bij die goedkeuring niet anders is bepaald. Dit terwijl de RvC geen goedkeuring kan geven indien de handelingen van de RvB niet uit

⁴⁵ Zie ook de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (<https://wetten.Overheid.nl/BWBR0034635/2022-01-01/0/informatie>)

de jaarrekening blijken. Het lijkt de SER niet logisch dat goedkeuring gegeven kan worden terwijl er geen decharge wordt verleend.

- De LOK 2023 kent twee klachtenprocedures. De eerste procedure (artikel 49) is bedoeld om een klacht over de toezichthouder mogelijk te maken en de tweede (artikel 50) om klachten over incidenten met vergunninghouders mogelijk te maken. De klachtenprocedure van artikel 49 acht de SER nuttig. De toezichthouder is immers een van overheidswege ingestelde instelling en burgers kunnen zich beklagen over overheidsoptreden. Echter, de wijze waarop deze klachtenprocedure in de LOK 2023 is ingevuld, lijkt de SER nogal vreemd overkomen. Volgens artikel 49, derde lid, neemt de RvB de klacht in ontvangst en stuurt dit door naar de RvC (notabene, niet naar de raad van toezicht, zoals nu staat opgenomen in het derde lid). De RvB is, conform het vijfde lid, niet altijd verplicht om de klacht door te sturen, bericht de indiener van de klacht (zesde lid) over de stand zaken betreffende de klacht (motivering van niet in behandeling nemen dan wel eindoordeel van de RvC bij het wel in behandeling nemen). Tegen een beslissing inzake de behandeling van een klacht, zoals bedoeld in het zesde en zevende lid, is geen beroep mogelijk (achtste lid). Kort samengevat, is de RvB belast met het filteren en al dan niet doorzenden van klachten tegen zichzelf naar de RvC voor behandeling en houdt zij verder de communicatie met de klager aan, zonder dat er mogelijkheid is voor bezwaar of beroep. Er wordt, naar de mening van de SER, hiermee tekortgedaan aan de controle-technische functiescheiding.
- Ook valt te betwijfelen of de klachtenprocedure conform artikel 50 enig nut heeft. Klachten van spelers zullen immers hoofdzakelijk gaan over uitbetaling van prijzen of teruggave van inleg. Daarvoor moet de speler bij de gewone rechter zijn op basis van een contractueel geschil. Wat de LOK 2023 zou kunnen toevoegen, is de verplichting van de vergunninghouder om de speler een eenvoudigere en goedkopere oplossing te bieden door het inzetten van bemiddeling door een erkende partij (ADR). Na verschillende escalaties kan een klacht uiteindelijk ter beoordeling bij de toezichthouder belanden, maar die bekijkt alleen of de formele procedure is gevolgd. De LOK 2023 zinspeelt hier wel op, maar artikel 50 zou, naar het oordeel van de SER, de aangewezen plek moeten zijn om dit nader uit te werken. In plaats daarvan regelt artikel 50 nu een formele klachtenprocedure die, naar de raad vermoedt, lang zal duren, inefficiënt zal zijn en geen voordeel zal opleveren voor de speler.
- Een klaagschrift kan niet alleen in het Nederlands of in het Engels worden opgesteld, zoals nu gesteld in artikel 50, derde lid, onderdeel c. De SER vindt dat dit een te hoge drempel legt voor een speler. Een speler deelt zijn of haar klacht met de vergunninghouder in de taal van de vergunninghouders diensten. Elke vergunninghouder levert diensten in de taal van het land, bijvoorbeeld in het Turks aan Turkse spelers, Italiaans aan Italiaanse spelers. Als de wetgeving eist dat het klaagschrift per se in het Nederlands of Engels moet geschieden, bestaat het risico dat Curaçao als jurisdictie niet als erg 'speler vriendelijk' wordt gezien. Het recht om naar een rechter te stappen, moet een vergunninghouder niet ontnomen worden. Zeker in dit geval waarbij het niet duidelijk is hoe de geschillencommissies vorm zullen krijgen en wie daarin zitting zullen nemen.

Kansspelervergunningrechten

- Belastingbedragen/grondslagen dienen in de wet te staan en niet in een besluit zoals nu wordt voorgesteld in artikelen 51 en 52 van de LOK 2023.
- In artikel 51, tweede lid, wordt gesproken over de termijnen voor de voldoening van de vergunningsrechten, terwijl artikel 53 duidelijk spreekt over maandelijks voldoening.
- Naar aanleiding van artikel 54, leden 3, 7 en 8, vraagt de SER zich af of de naheffing/correctie niet voor het indienen van een onjuiste aangifte geldt en of het indienen van een onjuiste aangifte niet als een verzuim geldt. De SER vindt dat in het algemeen voor dit soort formele bepalingen beter verwezen kan worden naar de AIL.
- In artikel 54, zevende lid, wordt een verzuim boete van ten hoogste 20% voorgesteld voor het niet, gedeeltelijk niet, of niet op tijd betalen van de vergunningsrechten. Op welke wijze wordt hier nadere

invulling aan gegeven? Komt er eerst een kennisgeving? Is er sprake van een verzuimreeks? Wordt bijvoorbeeld te laat betalen en te weinig betalen in combinatie maar één keer beboet? De SER suggereert om dit soort zaken nader te verduidelijken.

- Het vorenstaande geldt eveneens voor artikel 54, achtste lid, waar het niet, gedeeltelijk niet of niet op tijd betalen van de vergunningsrechten bij opzet of door grove schuld van de vergunninghouder met ten hoogste 100% van de grondslag wordt beboet.
- Specifieke bepalingen omtrent bestuurdersaansprakelijkheid voor wat betreft het vergunningsrecht ontbreken, waarbij een disculpatie mogelijk wordt opgenomen. De bestuurdersaansprakelijkheid zou niet mogen zien op boetes, kosten etc. die de schuld zijn van de vennootschap en niet van de bestuurder.
- Er zijn twijfels bij het voldoende waarborgen van de rechten en verplichtingen van de vergunninghouders. Zoals hierboven aangegeven lijkt een koppeling met de AIL het meest voor de hand liggend, praktisch en efficiënt.

Toezicht en handhaving

- Het is aan te raden in artikel 55, tweede lid, onderdeel a, een zinsnede toe te voegen, luidende: 'en de AIL'.
- De SER stelt verder voor om de in artikel 55, tweede lid, voorgestelde onderdelen d en e te verwijderen. De raad acht dit een te vergaande bevoegdheid zonder dat dit nader gemotiveerd wordt in de MvT.
- Conform artikel 56, eerste lid, onderdeel a, kan de CGA vertrouwelijke gegevens of inlichtingen aan een andere toezicht autoriteit of buitenlandse toezichthouder verstrekken. Volgens de SER moet hiermee uiterste zorgvuldig worden omgegaan aangezien uitwisseling van gegevens een potentieel gevaar kan opleveren voor vergunninghouders of betrokken UBO's dan wel sleutelpersonen. Weliswaar is er enige terughoudendheid in de LOK 2023 opgenomen door uitwisseling alleen toe te staan voor specifieke doelen. De SER verwijst in dit verband naar de voorschriften van de Nederlandse Autoriteit Persoonsgegevens met betrekking tot dit onderwerp⁴⁶. Persoonsgegevens mogen, volgens de Nederlandse autoriteit, verstrekt worden alleen als het verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld. Bovendien is vooraf kennisstelling een noodzakelijke voorwaarde. Het is derhalve noodzakelijk, indien de overheid deze voorschriften als norm wenst te gebruiken, dat aan het uitwisselen van inlichtingen een verplichte kennisstelling van de vergunninghouder voorafgaat, waarna de vergunninghouder volgens de normale regels van de administratieve klachtenprocedure bezwaar kan maken en mogelijk beroep kan instellen tegen het voornemen om inlichtingen uit te wisselen. De CGA zal dan geen inlichtingen mogen uitwisselen totdat bezwaar en beroep zijn uitgeput. Zonder een dergelijke bescherming voor de vergunninghouders, vreest de SER, dat zij overgeleverd zullen zijn aan de willekeur van CGA en buitenlandse toezichthouders. Dit zou er mogelijk zelfs toe kunnen leiden dat partijen ervan afzien om de vergunning in Curaçao aan te vragen.
- In de laatste volzin van artikel 82, eerste lid, wordt gesteld dat de naam van de toezichthouder op het afschrift van het rapport moet ontbreken. De SER vraagt zich af welke gedachtegang hierachter schuilgaat. De toezichthouder dient tenslotte zijn werkzaamheden en dus ook de opbouw naar een bestraffende sanctie zorgvuldig en op transparante wijze te hebben voorbereid en er volledig achter te staan. Het niet opnemen van de naam op het afschrift geeft de schijn dat de toezichthouder niet achter de inhoud van het rapport staat.
- In artikel 92 wordt een nieuw handavingsinstrument geïntroduceerd: de aanwijzing. Een nieuw instrument moet, naar de mening van de raad, een eigen titel (titel 3) krijgen en behoort niet

⁴⁶ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/over-privacy/persoonsgegevens/verstrekken-van-persoonsgegevens>

opgenomen te worden midden in de artikelen die betrekking hebben op de bestuurlijke boete. De SER vindt dat de navolgende titels vernummerd moeten worden.

- Is het correct dat de staffbare feiten zoals in het eerste en tweede lid van artikel 96 gesteld, overtredingen (artikel 96 lid 4) zijn en geen misdrijven? Graag wenst de SER hierover nadere opheldering.

Overgangs- en slotbepalingen

- De SER vindt dat de rechtspositie van het personeel van de GCB in het kader van de overgang niet duidelijk is geregeld. Aan de ene kant geldt volgens artikel 100, vierde lid, van de LOK 2023 dat alle rechten en plichten van de GCB overgaan. Volgens de MvT gaan op basis hiervan ook de rechten en verplichtingen van de GCB die op het tijdstip van de overgang voortvloeien uit arbeidsovereenkomsten met haar werknemers, collectieve arbeidsovereenkomst of rechtspositieregelingen, van rechtswege over op de CGA, met behoud van alle ten behoeve van de werknemers opgebouwde en verworven rechten (functie, loon, anciënniteit, pensioen, verzekeringen en dergelijke) over. Over de beloning en andere arbeidsvoorwaarden van de werknemers wordt evenwel niets vermeld. Het is derhalve niet duidelijk of deze overgaan. Wel staat in de MvT onder artikel 33 dat "Aangezien de CGA een overheidstaak uitvoert, zullen de arbeidsvoorwaarden van het personeel hun oriëntatiepunt moeten vinden in de arbeidsvoorwaarden die voor het overheidsperoneel gelden". Dit zou kunnen betekenen dat de lonen van huidige en/ of toekomstige medewerkers zullen moeten worden aangepast zodat deze zoveel mogelijk aansluiten bij de arbeidsvoorwaarden van het overheidsperoneel. In de MvT wordt hier verder niet op ingegaan. Zo wordt de wenselijkheid van dit uitgangspunt niet toegelicht en wordt niet ingegaan op een afweging van de eventuele voor- en nadelen hiervan. Voor zover dit uitgangspunt betrekking heeft op de huidige werknemers, druist het in tegen de per brief bevestigde belofte van de minister dat alle rechten van het bestaande personeel over zullen gaan. De SER is, gelet op het vorenstaande, van oordeel dat in de LOK 2023 duidelijker tot uiting dient te komen of alle arbeidsvoorwaarden van het personeel overgaan.
- Het is voor de SER niet helemaal inzichtelijk waarom het verstrekken van die leveranciersvergunningen met twee jaar wordt uitgesteld (artikel 109, vierde lid). Immers, bestaande bedrijven op Curaçao (die als belangrijk worden geacht voor de economische basis) moeten niet weggejaagd worden door het voor ze niet makkelijk te maken om een vergunning aan te vragen.

2.8 Tot slot

De SER komt met eenparigheid van stemmen tot de slotsom dat het wenselijk noch verantwoord is, gelet op de in dit advies naar voren gebrachte bezwaren en kanttekeningen, om het wetgevingsproces zonder meer voort te zetten, zonder acht te slaan op dan wel rekening te houden met deze bezwaren en kanttekeningen. De raad erkent het belang van modernisering van de regulering van de (online) kansspelsector op Curaçao middels centralisatie van het toezicht en invoering van een effectief handhavingmechanisme. Naar het oordeel van de SER wordt daarmee voldaan aan enkele belangrijke randvoorwaarden die aanzienlijk kunnen bijdragen aan verbetering van het internationale imago en de reputatie en versterking van de identiteit van Curaçao als een volwassen, betrouwbare en gerespecteerde online kanspeljurisdictie binnen het Koninkrijk conform de afspraken zoals vastgesteld in de maatregelen H2 en H19 van het Landspakket Curaçao. De SER vindt bovendien dat hieruit tig voordelen kunnen worden behaald en dat de online gaming sector in potentie kan uitgroeien tot een nog aantrekkelijke speler op de internationale markt voor online kansspelen met mogelijkserwijs een niet te onderschatten spin-off voor het eiland in fiscaal, economisch, sociaal en maatschappelijk opzicht.

De SER stelt echter vast dat de aan hem ter overweging aanhangig gemaakte ontwerpversie van de LOK 2023 op belangrijke onderdelen onvoldoende beantwoordt aan het doel dat met het ontwerp wordt beoogd, zoals uiteengezet in de considerans. Een deugdelijke motivering voor bepaalde in het wetsvoorstel

voorgestelde keuzes ontbreekt veelal, evenals een uitgebreide economische impactanalyse en een financiële doorrekening waardoor een grondige en kritische revisie van de tekst van de onderhavige ontwerpversie van de LOK 2023 en de bijbehorende memorie van toelichting aan te bevelen is. In het verlengde hiervan verdient het voorts aanbeveling de gereviseerde versie af te stemmen met alle betrokken partijen en belanghebbenden, bij voorkeur onder gezamenlijk (ambtelijk technisch) toezicht van de Nationale Hervormingscommissie (NHC) en de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) op grond van bestaande afspraken alvorens het wetgevingsproces voort te zetten. Dit zal een draagvlak vergrotend effect hebben en, mits strak voorbereid, beslist niet onnodig veel tijd in beslag nemen.

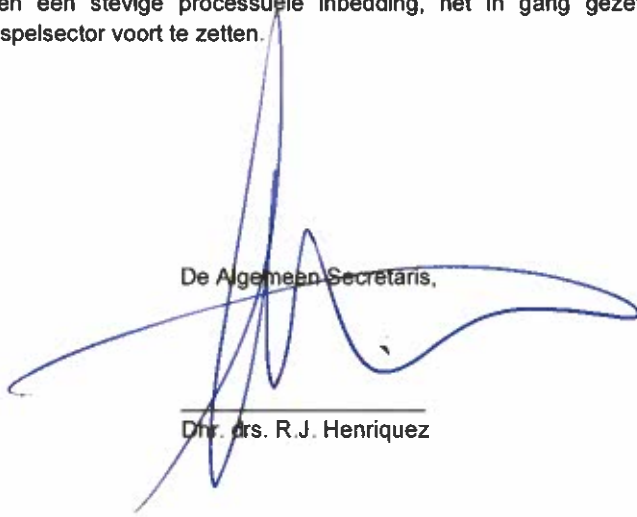
Aangezien de regering (lees: de minister) de ambitie heeft om de Curaçaose online kansspelindustrie te laten uitgroeien tot de *Next Big Thing*, waaruit reële economische, fiscale, sociale en maatschappelijke voordelen kunnen worden behaald in de zin van onder andere meer inkomsten voor het land en meer hoogproductieve banen voor de lokale bevolking, verdient het, uit het oogpunt van onder andere waarborging van de integriteit van het proces, de rechtszekerheid en rechtsbescherming voor alle betrokkenen, aanbeveling met de grootst mogelijke zorgvuldigheid, transparantie en een stevige processuele inbedding, het in gang gezette moderniseringstraject van de (online) kansspelsector voort te zetten.

Namens de Sociaal-Economische Raad,



De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs



De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc. De Minister van Algemene Zaken
De Sector Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)