

Aan Hare Excellentie  
de Gouverneur van Curaçao  
Fort Amsterdam 1  
Curaçao

RvA no. RA/12-23-LV

Onderwerp: Ontwerplandsverordening houdende regels betreffende kansspelen  
(Landsverordening op de kansspelen)  
(zaaknummers 2022/041544, 2022/042286 en 2023/5974)

Advies: Met verwijzing naar uw spoedadviesverzoek d.d. 9 juni 2023 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en naar aanleiding van de behandeling hiervan op 21 augustus 2023, bericht de Raad u als volgt.

## I. Algemeen

### 1. Spoedadviesverzoek

Het is de Raad opgevallen dat de Minister van Financiën bij brief d.d. 21 april 2023 (zaaknummer 2023/017700) door tussenkomst van de Gouverneur aan de Raad van Advies heeft verzocht om binnen zes weken een spoedadvies over de ontwerplandsverordening op de kansspelen (hierna: ontwerp) uit te brengen. Het één en ander zonder dat de desbetreffende ontwerplandsverordening tegelijkertijd met dat verzoek aan de Raad van Advies is aangeboden. De Raad van Ministers heeft pas bij besluit d.d. 7 juni 2023 (zaaknummers 2022/041544, 2022/042286 en 2023/005974) de Raad van Advies verzocht een spoedadvies uit te brengen over het onderhavige ontwerp. Gezien de omvang en complexiteit van het ontwerp en het feit dat het ambtelijke voorbereidingstraject en het bestuurlijke besluitvormingsproces minstens anderhalf jaar hebben geduurd, is de Raad van mening dat deze vertraging niet afgewenteld mag worden op de Raad als laatste adviesinstantie van de wetgever. Een spoedadvies kan immers afbreuk doen aan de kwaliteit van de onderhavige landsverordening.

Wetgeving moet van goede kwaliteit zijn en dat vereist een degelijke voorbereiding. Men moet aan de Raad, evenals aan de andere deelnemers aan het wetgevingsproces, een redelijke tijd geven om zijn werk op een verantwoorde wijze te kunnen doen. Hierdoor heeft de Raad ervoor gekozen om de nodige tijd te nemen om een grondige analyse van het ontwerp en de daarbij behorende memorie van toelichting te verrichten. Daarbij is evenwel, gezien de belangen die



in het geding zijn voor Curaçao en de betrokken actoren, getracht om de adviestermijn zo kort als mogelijk te houden.

*De Raad wijst de regering wederom op het feit dat de Raad voldoende tijd geboden moet worden teneinde verantwoorde adviezen te kunnen uitbrengen.*

## 2. Het ontwerp

### a. Hoofdlijn en doelstellingen van het ontwerp

De online kansspelen (de kansspelen op afstand) zijn thans geregeld in de Landsverordening buitengaats hazardspelen (hierna: LBH). Met het ontwerp worden onder andere nieuwe regels voor online kansspelen geïntroduceerd onder intrekking van de LBH. Daarbij is het de bedoeling de regels voor alle kansspelen die in of vanuit Curaçao worden aangeboden, geleidelijk te integreren. Niet alleen algemene bepalingen voor het verlenen, schorsen, intrekken en wijzigen van (voorlopige) kansspelvergunningen vallen hieronder, maar ook algemene bepalingen die te maken hebben met verboden activiteiten betreffende kansspelen en bepalingen over verantwoord gokken.

Tevens wordt er een nieuwe kansspelautoriteit ingesteld, te weten de Curaçao Gaming Authority (hierna: GCA), en worden de bepalingen betreffende het toezicht op en de handhaving van alle kansspelen geüniformeerd (memorie van toelichting, pagina 1, laatste tekstblok en pagina 2, eerste, tweede en derde tekstblok). Voorts zal de beoogde integratie van regels voor alle kansspelen geleidelijk aan plaatsvinden, waarbij de andere dan de online kansspelen<sup>1</sup>, in fasen in afzonderlijke hoofdstukken in deze landsverordening worden opgenomen (memorie van toelichting, pagina 2, tweede en derde tekstblok).

### b. Het nut en de noodzaak van het ontwerp

Met betrekking tot het nut en de noodzaak van het ontwerp vermeldt de memorie van toelichting dat met de huidige modernisering verder uitvoering wordt gegeven aan de afspraken die in het kader van het Landspakket Curaçao<sup>2</sup> (hierna: Landspakket) zijn gemaakt tussen de regeringen van Curaçao en Nederland over overheid en financiën, en economische hervormingen (memorie van toelichting, pagina 6, laatste tekstblok en pagina 7, eerste en tweede tekstblok). Daarbij is onder meer afgesproken dat de i-Gaming sector zal worden gemoderniseerd. Hiervoor zijn uitgangspunten genoemd in de onderdelen H.2 en H.19 van het Landspakket.<sup>3</sup>

In de memorie van toelichting ontbreekt echter een toelichting over de mate waarin het ontwerp voldoet aan het Landspakket. Curaçao is in 2012 bovendien geëvalueerd door de Financial Action Task Force (hierna: FATF) (Mutual Evaluation Report: MER 2012), resulterend in een vijf jaar durende follow-up procedure om de tekortkomingen van Curaçao voor wat betreft het tegengaan van witwassen van geld en de financiering van terrorisme weg te werken.<sup>4</sup> Het is in dat verband ook gewenst dat in de memorie van toelichting uitleg wordt gegeven over de vraag in hoeverre het ontwerp voldoet aan de FATF Recommendations (de aanbevelingen van de FATF die de internationale standaard vormen in de strijd tegen witwassen van geld en terrorisme financiering).

*De Raad adviseert de regering de memorie van toelichting aan te vullen.*

---

<sup>1</sup> De andere gereguleerde kansspelen zijn de kansspelen krachtens: a. de Eilandsverordening Casinowezen Curaçao (landbased casino's), b. de Loterijverordening 1909 (waaronder de wega di number en de goederenloterij), c. de Landsloterijverordening 1949 (brièchi) en d. de Landsverordening Hazardspelen II 1988 (waaronder bingo en bon ku né).

<sup>2</sup> Het landspakket is op 2 november 2020 als onderlinge regeling op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en het land Curaçao gesloten.

<sup>3</sup> Landspakket Curaçao, Uitvoeringsagenda 1 april–30 juni 2023.

<sup>4</sup> Het laatste 'Follow-Up Report': Fifth Follow-Up Report of Curaçao (Follow-up report to exit the 3<sup>rd</sup> Round of Mutual Evaluations, November 2016).



### 3. Delegatie van regelgevende bevoegdheid

#### a. Toetsing van de delegatiegrondslagen

##### 1°. *Richtlijnen voor de beoordeling van (sub)delegatie van regelgevende bevoegdheid*

Het ontwerp voorziet in diverse grondslagen die (sub)delegatie van regelgevende bevoegdheid mogelijk maken. Voor de toedeling van de bevoegdheid tot het stellen van regels (delegatie van regelgevende bevoegdheid) bevatten de Aanwijzingen voor de regelgeving Curaçao (hierna: Awr) richtlijnen, waaraan de Raad het ontwerp heeft getoetst. De aanwijzingen die in acht genomen moeten worden bij het (sub)delegeren van regelgevende bevoegdheid zijn:

- aanwijzing 15, die bepaalt dat bij de verdeling van elementen van een regeling over de landsverordening en lagere regelgeving, de landsverordening ten minste de hoofdelementen moet bevatten. Nagegaan moet worden welke elementen van een regeling zo gewichtig zijn dat het parlement rechtstreeks bij de vaststelling betrokken moet worden (het primaat van de wetgever);
- aanwijzing 17, die bepaalt dat de hoofdelementen in ieder geval de reikwijdte en de structurele elementen van een regeling zijn;
- aanwijzing 18, die voorschrijft dat elke delegatie van regelgevende bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk moet worden begrensd in de delegerende regeling;
- aanwijzing 19, die bepaalt dat delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften aan een minister wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven of voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. Een keuze voor (sub)delegatie naar een ministeriële regeling met algemene werking moet tevens nadrukkelijk worden gemotiveerd in de memorie van toelichting (aanwijzing 19, onder a). Delegatie aan een minister is ook toegestaan als het gaat om het verwerken in de Curaçaose wetgeving van internationale regelingen die de wetgever, behoudens op ondergeschikte punten, geen ruimte laten voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard (aanwijzing 19, onder b);
- aanwijzing 25, die bepaalt dat het in een hogere regeling niet is toegestaan te bepalen dat deze bij lagere regeling wordt gewijzigd. Dit is niet van toepassing wanneer het aanpassingen betreft van bedragen, tarieven en percentages volgens een vaste systematiek.

##### 2°. *Toetsing van het ontwerp aan aanwijzingen 15, 17, 18, 19 en 25 van de Awr*

###### - *Aanwijzingen 15 en 17 (het primaat van de wetgever)*

Toetsing van artikel 4.1, eerste lid, van het ontwerp aan aanwijzingen 15 en 17 laat zien, dat voor wat de reikwijdte en de structurele elementen betreft, het primaat van de wetgever in het geding is. Genoemd artikellid bepaalt namelijk dat andere non-profit-spelen dan de goederenloterij, bingo en bon ku né, als kansspel kunnen worden aangewezen bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen. Deze bepaling is in strijd met aanwijzingen 15 en 17 omdat het een hoofdelement betreft waarbij de Staten, voor de vaststelling daarvan, rechtstreeks moeten worden betrokken.

###### - *Aanwijzing 18 (concrete en nauwkeurige begrenzing in delegerende wetgeving)*

In een aantal gevallen is in het ontwerp geen rekening gehouden met aanwijzing 18 omdat de regelgevende bevoegdheid onnauwkeurig en niet concreet is gedelegeerd. Voorbeelden hiervan zijn:

- artikel 4.1, twaalfde lid: bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot dit artikel. Artikel 4.1 bevat naast genoemd artikellid nog elf leden die verschillende onderwerpen regelen. De betreffende



delegatiebepaling is onvoldoende concreet en nauwkeurig en is dus niet in overeenstemming met aanwijzing 18;

- artikel 5.3, achtste lid: bij ministeriële regeling met algemene werking kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het bepaalde in dit artikel. De delegatiebepaling is ook in dit geval onvoldoende concreet en nauwkeurig geformuleerd, hetgeen strijdigheid oplevert met aanwijzing 18.

- *Aanwijzing 19 (sub)delegatie aan een minister*

Het ontwerp bevat delegatiebepalingen die het mogelijk maken om de aan de regering gedelegeerde bevoegdheid te sub-delegeren naar een ministeriële regeling met algemene werking. Deze bepalingen hebben de formulering 'bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen'. Volgens de Raad lenen diverse onderwerpen zich niet voor (sub)delegatie naar een ministeriële regeling met algemene werking omdat zij geen (1) voorschriften betreffen van administratieve aard of (2) uitwerking zijn van details van een regeling, (3) dan wel voorschriften die dikwijls wijziging behoeven of (4) voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. De keuze voor (sub)delegatie naar een ministeriële regeling met algemene werking moet tevens, conform aanwijzing 19, nadrukkelijk worden gemotiveerd in de memorie van toelichting, hetgeen in dit geval niet is gebeurd. Het hiervoor aangehaalde artikel 4.1, eerste lid, aanhef kan ook in dit verband als voorbeeld dienen.

Dit artikelonderdeel bepaalt zoals eerder aangegeven dat andere non-profit-spelen dan de goederenloterij, bingo en bon ku né, als kansspel kunnen worden aangewezen bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen. Dit betekent dat het toelaten van overige non-profit-spelen als kansspel eventueel bij ministeriële regeling met algemene werking zou kunnen worden vastgesteld, hetgeen volgens de Raad ook niet conform aanwijzing 19 is.

- *Aanwijzing 25*

De Raad constateert dat in de volgende gevallen niet voldaan is aan aanwijzing 25:

- artikelen 5.19, negende lid en 5.20, zesde lid: de bedragen, genoemd in deze artikelen kunnen bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, worden gewijzigd. Dit is in strijd met aanwijzing 25, tenzij de wijziging plaatsvindt volgens een vaste systematiek. Deze systematiek dient in dat geval als grondslag voor de wijziging. Omdat er geen vaste systematiek in de artikelen 5.19, negende lid en 5.20, zesde lid, is opgenomen, zijn deze delegatiegrondslagen niet conform aanwijzing 25;

- artikel 15.3, onderdeel b: hiermee wordt een nieuw onderdeel, onderdeel e, toegevoegd aan artikel 2c van de Landsverordening identificatie op de dienstverlening (hierna: LID). De laatste zin van het nieuw voorgestelde onderdeel e luidt als volgt: "De in het vorige zinsdeel genoemde bedragen kunnen bij ministeriële regeling met algemene werking worden aangepast." Deze aanpassing vindt niet plaats volgens een vaste systematiek. Om die reden is het in artikel 15.3, onderdeel b, nieuw voorgestelde onderdeel e, in artikel 2c van de LID, niet conform aanwijzing 25.

3°. *Conclusie en advies*

Het ontwerp bevat delegatiegrondslagen die niet in overeenstemming zijn met de betreffende aanwijzingen van de Awr.

*De Raad adviseert de regering de delegatiegrondslagen in het ontwerp wederom te toetsen aan aanwijzingen 15, 17, 18, 19 en 25 van de Awr en het ontwerp en de memorie van toelichting daarmee in overeenstemming te brengen. Daarbij adviseert de Raad de regering in de artikelen 5.19, negende lid, en 5.20, zesde lid, alsook in het in artikel 15.3, onderdeel b, nieuw voorgestelde onderdeel e in artikel 2c van de LID, een vaste systematiek voor de wijziging van bedoelde bedragen op te nemen of deze artikelleden dan wel dit artikelonderdeel te schrappen.*



b. Nog vast te stellen lagere regelgeving

Op grond van diverse artikelen in het ontwerp moet lagere regelgeving worden vastgesteld. De Raad wijst onder andere op de artikelen 4.1, eerste en derde lid, 5.8, derde lid, en 6.2, achtste lid. Bij het adviesverzoek aan de Raad zijn geen ontwerpen van lagere regelgeving gevoegd.

*De Raad adviseert de regering deze landsverordening niet eerder in werking te doen treden dan nadat de vereiste lagere regelgeving is vastgesteld.*

**4. De kansspelautoriteit tevens zelfstandig bestuursorgaan**

a. Beleid met betrekking tot de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan

In het ontwerp wordt een kansspelautoriteit als zelfstandig bestuursorgaan aangewezen (artikel 12.1, eerste lid, van het ontwerp). Dat artikellid bepaalt dat de CGA tot taak heeft uitvoering te geven aan de bij of krachtens deze landsverordening vastgestelde regels, alsmede aan taken die bij of krachtens andere landsverordeningen aan haar zijn opgedragen. De memorie van toelichting bevat echter geen toelichting waarin wordt uitgelegd welke overwegingen ten grondslag liggen aan de instelling van het zelfstandig bestuursorgaan. Wel wordt in de eerste overweging in de considerans van het ontwerp melding gemaakt van een onafhankelijke deskundige instantie die belast zal worden met de handhaving van de regels inzake kansspelen. Het beschikken over specifieke deskundigheid ten aanzien van kansspelen in de meest ruime zin alsook het voorkomen dat het zelfstandig bestuursorgaan voor de kansspelen (politiek) beïnvloed wordt, zou volgens de Raad de belangrijkste redenen moeten zijn voor de instelling van deze kansspelautoriteit.

De Raad heeft de regering diverse keren geadviseerd beleid te formuleren voor de instelling, inrichting en aansturing van zelfstandig bestuursorganen.<sup>5</sup> Dit beleid moet eenduidig zijn en zou consequent en uniform moeten worden geïmplementeerd om te voorkomen dat er ongewilde verschillen ontstaan tussen zelfstandig bestuursorganen, onder andere voor wat financiering, vormgeving, inrichting en aansturing betreft. De Raad stelt vast dat er nog geen beleid ter zake door de regering is geformuleerd.

*De Raad adviseert de regering wederom een (wettelijk) kader vast te stellen dat dient als toetsingskader voor de financiering, instelling, inrichting en aansturing van zelfstandig bestuursorganen.*

b. De instelling van de kansspelautoriteit als zelfstandig bestuursorgaan conform artikel 111 van de Staatsregeling van Curaçao

Artikel 111, eerste lid, van de Staatsregeling van Curaçao (hierna: Staatsregeling) bepaalt dat een zelfstandig bestuursorgaan 'bij landsverordening kan worden ingesteld' en bepaalt niet dat het wordt 'aangewezen'. Voor een voorbeeld daarvan verwijst de Raad naar artikel 2.1 van de Landsverordening inzake concurrentie.<sup>6</sup>

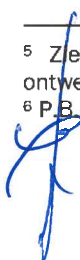
*De Raad adviseert de regering artikel 12.1 van het ontwerp aan te passen.*

c. De voortzetting van de Stichting Gaming Control Board als toezichthouder op de kansspelen onder een nieuwe naam

In de memorie van toelichting staat dat de Stichting Gaming Control Board (hierna: GCB), thans de toezichthouder is op de naleving van AML/CFT- wet- en regelgeving voor alle kansspelaanbieders, waaronder de aanbieders van buitengaats hazardspelen. Daarnaast zal de GCB volgens de memorie van toelichting met de invoering van deze landsverordening deze bevoegdheden voortzetten onder een nieuwe naam: de Curaçao Gaming Authority (de eerder in dit advies genoemde CGA).

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld het advies van de Raad d.d. 25 maart 2015 (RvA no. RA/21-14-LV) over de ontwerp-landsverordening inzake concurrentie.

<sup>6</sup> P.B. 2016, no. 16.



De GCB is een op privaatrechtelijke basis ingerichte organisatie. In de memorie van toelichting staat dat ervoor gekozen is om de handhaving en de vergunningverlening op het gebied van kansspelen in privaatrechtelijke vorm als CGA te laten voortgaan (memorie van toelichting, pagina's 4, derde tekstblok, 8, vierde tekstblok). In het ontwerp is de term 'CGA' in artikel 1.1, onderdeel a, gedefinieerd als 'de Stichting Curaçao Gaming Authority'.

Zowel in het ontwerp als in de memorie van toelichting ontbreekt een bepaling dan wel uitleg over de wijze waarop de GCB als toezichthouder, en dus ook als zelfstandig bestuursorgaan, 'voortgaat als CGA'. Afgezien daarvan mist de Raad een uitleg om welke reden de taken en bevoegdheden van de GCB niet worden uitgebreid en de GCB als zelfstandig bestuursorgaan wordt ingesteld in plaats van 'over te gaan' in de GCA.

Naar aanleiding van opmerkingen van de Sociaal-Economische Raad Curaçao (hierna: SER) is in de memorie van toelichting (pagina 13, tweede tekstblok) het volgende opgenomen: 'Thans is gekozen om de GCB als regulator/toezichthouder te handhaven om redenen zoals hiervoor genoemd. De overgang van GCB naar CGA is minder ingrijpend'.

Het is voor de Raad niet duidelijk of de GCB na het 'ontstaan' van de GCA in stand blijft. Omdat informatie hierover ontbreekt in het ontwerp en de memorie van toelichting, is volgens de Raad het volgende mogelijk:

- i. Het ontwerp wordt zodanig aangepast dat de GCB in het ontwerp de benaming 'CGA' krijgt. De aanpassingen zijn dan als volgt:
  - *artikel 1.1, onderdeel a, van het ontwerp komt als volgt te luiden:*  
*'a. Curaçao Gaming Authority, hierna CGA: de Stichting Gaming Control Board, bedoeld in artikel 12.1, eerste lid;'*, en
  - *artikel 12.1, eerste lid, van het ontwerp komt als volgt te luiden:*  
*'1. De Stichting Gaming Control Board wordt als zelfstandig bestuursorgaan als bedoeld in artikel 111, eerste lid, van de Staatsregeling van Curaçao ingesteld en heeft tot taak, uitvoering te geven aan de bij of krachtens deze landsverordening, vastgestelde regels, alsmede aan taken betreffende kansspelen die bij of krachtens andere landsverordeningen aan dit zelfstandig bestuursorgaan zijn opgedragen.'*

Voorkomen moet worden dat de CGA als het ware onbeperkt uitvoering zal moeten geven aan taken die bij of krachtens andere landsverordeningen aan haar worden opgedragen, zoals thans is verwoord in artikel 12.1, eerste lid, van het ontwerp. De Raad is van mening dat dit moet worden begrensd. De begrenzing is reeds verwerkt in de formulering hierboven.

- ii. Er wordt een nieuwe stichting opgericht, te weten de Stichting Curaçao Gaming Authority, waarnaar het personeel van de GCB overgaat. In dat geval zal het schema van de organisatiestructuur reeds nu bekend moeten zijn, waarbij wordt uitgegaan van een uitbreiding ten opzichte van de huidige capaciteit van de GCB (memorie van toelichting, pagina 10, derde tekstblok). De Raad vindt dat dit moet gebeuren onder de voorwaarde dat alle personeelsleden van de GCB in hun huidige functie kunnen overgaan naar de CGA. Aan het personeel van de GCB is immers toegezegd dat de bestaande rechten en plichten van de GCB van rechtswege overgaan op de CGA. Dit houdt ook in de rechten en verplichtingen van de GCB die dan voortvloeien uit arbeidsovereenkomsten met haar werknemers, collectieve arbeidsovereenkomst of rechtspositieregelingen, met behoud van alle ten behoeve van de werknemers opgebouwde en verworven rechten, waaronder loon, primaire en secundaire voorwaarden, anciënniteit, pensioen, verzekeringen en dergelijke. Volgens de Minister van Financiën zou daar een expliciete overgangsregeling voor worden



opgenomen in de landsverordening.<sup>7</sup> De Raad stelt vast dat er geen overgangsregeling ter zake in het ontwerp is opgenomen en dat dit alsnog moet gebeuren. Ook in het geval dat de GCB wordt omgezet in de GCA is het bovenstaande van toepassing.

*De Raad adviseert de regering het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*

d. De (financiële) onafhankelijkheid van het zelfstandig bestuursorgaan tevens kansspelautoriteit

1°. Algemeen

- De inrichting en samenstelling van het zelfstandig bestuursorgaan

Op grond van artikel 111, tweede lid, van de Staatsregeling van Curaçao worden niet alleen de bevoegdheden, maar ook de inrichting en samenstelling van een zelfstandig bestuursorgaan bij landsverordening geregeld.<sup>8</sup> In het ontwerp is daar echter niets over te vinden, om welke reden het ontwerp in strijd is met de Staatsregeling.

*De Raad adviseert de regering het ontwerp zodanig aan te passen dat het voldoet aan de in artikel 111, tweede lid, van de Staatsregeling opgenomen eis betreffende de inrichting en samenstelling van een zelfstandig bestuursorgaan.*

- Landspakket en FATF-aanbevelingen

De keuze van de regering voor de rechtsvorm van een 'stichting' als zelfstandig bestuursorgaan heeft gevolgen voor het toezicht en de controle daarop omdat het bestuur ook de belangen van de rechtspersoon moet dienen. Bij de inrichting en samenstelling van het zelfstandig bestuursorgaan tevens kansspelautoriteit dient in dit verband ook rekening te worden gehouden met onderdeel H.19 van het Landspakket dat ervan uitgaat dat de toezichthouder op de kansspelen onafhankelijk moet zijn. In de beperkte toets van de LOK door het Ministerie van Justitie en Veiligheid van Nederland d.d. 19 mei 2023, kenmerk 4007416, (hierna: Nota) is benadrukt dat met een onafhankelijke toezichthouder wordt bedoeld 'onafhankelijkheid van de toezichthouder primair in relatie tot benoemingen in de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht'. Daarbij is het van belang dat de minister niet beslist over de benoeming of het ontslag van een of meer bestuurders of de wijziging van de statuten.<sup>9</sup> Over de onafhankelijkheid van de toezichthouder staat in de Nota verder dat deze onvoldoende is gewaarborgd in het ontwerp en niet op alle onderdelen in lijn is met de Landsverordening corporate governance. De Raad onderschrijft deze conclusie.

Aangezien zowel in de Nota als in de FATF-aanbevelingen<sup>10</sup> ervan wordt uitgegaan dat de kansspelautoriteit onafhankelijk is, zullen de inrichting en samenstelling van de CGA als zodanig bij landsverordening moeten worden geregeld, waarna deze moeten worden overgenomen in de statuten van de CGA.

*De Raad adviseert de regering het ontwerp aan te passen.*

- Benoeming van bestuursleden

De Raad is van oordeel dat profielschetsen moeten worden opgesteld voor de leden van de raad van bestuur van de CGA, alsook voor de leden van de raad van toezicht. Voor de benoeming van de leden van de raad van bestuur stelt de Raad voor dat voor elk lid een bindende voordracht wordt gedaan door een onafhankelijke instantie. Een voorbeeld daarvan is te vinden in artikel 4

<sup>7</sup> Brief d.d. 26 augustus 2021 van de Minister van Financiën gericht aan de medewerkers van de GCB (zaaknummer 2021/026579).

<sup>8</sup> Zie ook prof. dr. A. van Rijn, Handboek Caribisch Staatsrecht, Boom juridisch Den Haag 2019 (pagina 591) en aanwijzing 99, tweede lid, van de Awr.

<sup>9</sup> Zie de Nota, pagina 7, punt 5.

<sup>10</sup> Zie FATF-aanbevelingen 1 (vrij van invloed van buitenaf kunnen opereren) en 28, interpretive note to recommendation 28, aandachtspunt nummer 4 (financieel onafhankelijk).



van de oprichtingsstatuten van de Stichting Gaming Control Board d.d. 19 april 1999 (hierna: Statuten GCB 1999). Volgens genoemd artikel worden de bestuursleden door de minister benoemd na een bindende voordracht van de Bank van de Nederlandse Antillen (lees: de Centrale Bank voor Curaçao en Sint Maarten), het Openbaar Ministerie en de Kamer van Koophandel en Nijverheid te Curaçao. In ieder geval moet er ook in worden voorzien, dat als de minister niet overgaat tot benoeming van een voorgedragen bestuurslid, daar op andere wijze in wordt voorzien, zodat de raad van bestuur steeds bemenst is. Een ander voorbeeld is te vinden in artikel 2.2 e.v. van de Landsverordening inzake concurrentie.

Het vaststellen van profielschetsen kan bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen gebeuren, waarvoor een wettelijke grondslag in het ontwerp moet worden opgenomen.

*De Raad adviseert de regering het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*

## 2° De financiële (on)afhankelijkheid

- De huidige financiële positie van de GCB als toezichthouder vs nieuwe positie als kansspelautoriteit

Op grond van de Eilandsverordening Casinowezen Curaçao (hierna: ECC) is de GCB belast met het heffen en innen van de vergunningsrechten en overige gelden. Deze worden afgedragen aan de Ontvanger onder inhouding van het bedrag dat volgens de ECC aan de GCB toekomt als onkostenvergoeding. De GCB is in zoverre financieel onafhankelijk.

De Raad wijst wederom op de Statuten GCB 1999 (artikel 3) op grond waarvan de inhoudingen uit de kansspelenindustrie verminderd met de afdrachten aan het eilandgebied Curaçao (lees: het land Curaçao) conform wettelijke en contractuele regelingen, tot het vermogen van de GCB behoren. Zie ook alinea 1307 van de MER 2012 met betrekking tot de financiële onafhankelijkheid van de GCB.<sup>11</sup>

In het ontwerp is niet de CGA maar zijn de Inspecteur der Belastingen (hierna: Inspecteur) en de Ontvanger bevoegd het verschuldigde vergunningsrecht en de overige vergoedingen te heffen en te innen ten behoeve van 's Landskas. In dit verband wijst de SER erop dat de invordering van het vergunningsrecht van casino's door de Belastingdienst in het verleden tot problemen heeft geleid en de verwachte inkomsten uit de kansspelsector sterk achterbleven. Nadat de GCB werd belast met de inning van dit recht zijn de inkomsten uit de kansspelsector behoorlijk verhoogd. De SER wijst er tevens op dat de financiële afhankelijkheid van de CGA ten opzichte van de minister veel groter wordt dan thans het geval is bij de GCB.<sup>12</sup> Ook in de Nota is hierover een opmerking gemaakt, te weten dat de CGA niet lijkt te beschikken over een geoormerkt eigen budget, waardoor het erop lijkt dat ze niet voldoende onafhankelijk kan beschikken over eigen middelen.<sup>13</sup>

Volgens de Raad is de wijze van heffing en inning in het ontwerp zodanig ingericht dat de opbrengsten in de algemene middelen terecht komen in plaats van dit afhankelijk te maken van een uitkering of overdracht van de CGA aan het Land. Aansluitend daarop komen de kosten die gemaakt worden voor de taakuitvoering van de CGA ten laste van de begroting van het Land, conform artikel 12.2, vierde lid, van het ontwerp. Deze keuze kan inefficiënties met zich meebrengen. De Raad wijst daarvoor onder andere naar zijn opmerkingen in dit advies over het heffingsstelsel en de inning van de verschuldigde vergoedingen en vergunningsrechten.

- FATF-aanbevelingen

In bovengenoemd SER-advies op pagina 26, laatste tekstblok, wordt gewezen op de FATF-aanbevelingen die voorschrijven dat de landen ervoor moeten zorgen dat de toezichthouders,

<sup>11</sup> 'The supervisory activities of the GCB are funded through thirty-seven and a half percent (37,5%) of the income that Curaçao receives from the casino sector. The GCB is completely independent as to how and where these funds are best used.'

<sup>12</sup> Zie onderdeel 'Financiële onafhankelijkheid' in het SER-advies (pagina's 26-28).

<sup>13</sup> Zie de Nota, pagina 7, voorlaatste tekstblok.





waaronder in ieder geval toezichthouders van (online) casino's, over voldoende financiële, personele en technische middelen beschikken om operationeel onafhankelijk en autonoom te zijn. De regering onderkent de FATF-aanbevelingen en heeft naar aanleiding van de bovengenoemde opmerking van de SER de inrichting van de kansspelautoriteit gewijzigd en er is voor gekozen de GCB als regulator/toezichthouder te handhaven (memorie van toelichting, pagina 13, tweede tekstblok).

De huidige toezichthouder - de GCB - genereert zelfstandig zijn inkomsten en is financieel niet afhankelijk (van de overheid). De CGA zal echter financieel afhankelijk zijn van de overheid waardoor de CGA niet zonder meer onafhankelijk kan bepalen welke werkzaamheden met welke middelen zullen worden uitgevoerd, hetgeen een eis is van de FATF.

- **Advies**

*De Raad adviseert de regering het ontwerp aan te passen en de memorie van toelichting aan te vullen. De Raad adviseert de regering tevens erop toe te zien dat wordt voldaan aan de FATF-aanbevelingen met betrekking tot de eis van financiële onafhankelijkheid van een kansspelautoriteit.*

e. **Overige**

*1°. Voorziening in geval van ernstige taakverwaarlozing door de kansspelautoriteit*

*Om een goede voortgang van de werkzaamheden te waarborgen adviseert de Raad de regering in het ontwerp een voorziening op te nemen voor het geval het zelfstandig bestuursorgaan tevens kansspelautoriteit de haar toebedeelde taak verwaarloost.*

*2°. Overdracht vermogensbestanddelen en archiefbescheiden alsook de afwikkeling van lopende procedures in geval van een nieuw op te richten stichting*

- **Vermogensbestanddelen**

Mocht de kansspelautoriteit een nieuw op te richten stichting zijn, dan zal niet alleen de overgang van het personeel van de GCB naar de nieuwe stichting moeten worden geregeld, maar zullen ook de overige rechten en verplichtingen van de GCB en diens vermogensbestanddelen aan deze kansspelautoriteit moeten worden overgedragen.

*De Raad adviseert de regering de rechten en verplichtingen van de GCB en de overdracht van vermogensbestanddelen aan de kansspelautoriteit te regelen in het geval voor deze kansspelautoriteit een nieuwe stichting wordt opgericht.*

- **Archiefbescheiden**

De Raad maakt erop attent dat de Archieflandsverordening 2007 (hierna: Archiefv. 2007) van toepassing is op de GCB nu deze stichting een overheidsorgaan is in de zin van artikel 1, onderdeel b, onder 2° van de Archiefv. 2007. Benadrukt wordt dat in geval er een nieuwe stichting wordt opgericht, onder andere met artikel 6, eerste lid, van de Archiefv. 2007 rekening moet worden gehouden. Dit artikellid bepaalt dat er een voorziening over de archiefbescheiden moet worden opgenomen in een regeling waarbij een overheidsorgaan wordt opgeheven, samengevoegd of gesplitst, dan wel waarbij een of meer taken van een overheidsorgaan worden overgedragen aan een ander overheidsorgaan.

*De Raad adviseert de regering de Archiefv. 2007 in acht te nemen in geval een nieuwe stichting wordt opgericht ten behoeve van de in te stellen kansspelautoriteit,*

**5. Heffings- en inningssysteem van het verschuldigde vergunningsrecht en de overige vergoedingen**

Op grond van de artikelen 5.19 en 5.20 van het ontwerp zijn diverse vergoedingen en vergunningsrechten verschuldigd in de in die artikelen genoemde gevallen. Deze worden



geheven en geïnd conform de artikelen 6.1 en 6.2 van het ontwerp. Onverminderd de gemaakte opmerkingen van de Raad in onderdeel "II. Inhoudelijke opmerkingen" van dit advies over voornoemde artikelen, vraagt de Raad de aandacht voor het volgende.

Uit het ontwerp en de memorie van toelichting kan niet worden opgemaakt of de vergoedingen en vergunningsrechten moeten worden aangemerkt als een belasting dan wel een andere heffing, bijvoorbeeld een retributie. Dit onderscheid is van belang voor de te maken keuze voor een heffingsstelsel en, in het verlengde daarvan, voor de wijze van inning (inningssysteem). Indien een vergoeding of vergunningsrecht als een belasting moet worden aangemerkt, dan heeft de regering de volgende mogelijkheden:

*1°. Van overeenkomstige toepassing verklaring van de Algemene landsverordening Landsbelastingen*

Gekozen kan worden om in de LOK te bepalen welke hoofdstukken c.q. artikelen van de Algemene landsverordening Landsbelastingen (hierna: ALL) van overeenkomstige toepassing zijn bij de heffing en inning van een vergoeding of vergunningsrecht als bedoeld in de artikelen 5.19 en 5.20 van de LOK. De bepalingen in het ontwerp die overeenkomen met de bepalingen van de ALL die van overeenkomstige toepassing zijn verklaard moeten uit het ontwerp worden geschrapt.

*2°. Van toepassing verklaring van de ALL*

Gekozen kan worden om de ALL (direct) van toepassing te verklaren door een vergoeding of vergunningsrecht als bedoeld in de artikelen 5.19 en 5.20 van de LOK in de opsomming van artikel 1 van de ALL toe te voegen en waar nodig expliciet gemotiveerd van de ALL af te wijken (aanwijzing 37 van de Awr).

In dit geval moeten alle formele bepalingen over de heffing en inning ten aanzien van een vergoeding of vergunningsrecht, genoemd in de ALL, worden geschrapt met uitzondering van de formele bepalingen waarbij afwijking van de ALL nodig is. Mocht afwijking van de ALL nodig zijn dan moet dat uit de formulering van die afwijkende bepalingen blijken ('in afwijking van de ALL'). Voor een voorbeeld van een dergelijke formulering verwijst de Raad naar artikel 7, tweede lid, van de Landsverordening onroerendezaakbelasting 2014.

*3°. Een uitputtende regeling van de heffing en inning in de LOK zelf*

Een andere mogelijkheid is om vergoedingen en vergunningsrechten als een belasting te heffen door in het ontwerp zelf alle bepalingen op te nemen die strekken tot de heffing van deze belasting. In alle gevallen moet ook de inning worden geregeld.

Indien de vergoedingen en vergunningsrechten volgens de regering als een retributie aangemerkt moeten worden, dan zal daartoe een volledig pakket van formele regels in het ontwerp zelf moeten worden opgenomen voor de heffing van deze vergoedingen en vergunningsrechten. Ook hier geldt dat daarnaast de inning geregeld moet worden.

De Raad constateert diverse tekortkomingen in het ontwerp met betrekking tot de heffing en inning van de vergoedingen en vergunningsrechten. De geconstateerde tekortkomingen zullen moeten worden gecorrigeerd, zowel in het geval de vergoedingen en vergunningsrechten worden aangemerkt als een belasting als in het geval ze worden gekwalificeerd als een retributie. Afhankelijk van de gemaakte keuze ten aanzien van het karakter van de vergoedingen en vergunningsrechten zal het heffings- en inningssysteem heroverwogen moeten worden, teneinde te komen tot de invoering van een coherent en sluitend heffings- en inningssysteem dat op een efficiënte wijze kan worden uitgevoerd.



*In het licht van het bovenstaande adviseert de Raad de regering het ontwerp aan te passen en de memorie van toelichting dienovereenkomstig aan te vullen.*

## **6. Formulieren en modellen**

In het ontwerp wordt in diverse bepalingen het gebruik van een formulier of model verplicht gesteld, zoals in de artikelen 2.1, tweede lid, 4.1, negende lid, 5.2, derde lid, 5.3, derde lid, 5.10, tweede lid, 5.11, achtste lid, 5.15, tweede lid (het tweede), 5.18, derde lid, 6.1, tweede lid en 12.4, eerste lid.

*De Raad adviseert de regering in het ontwerp op te nemen dat de verplicht gestelde formulieren en modellen verkrijgbaar zijn bij de CGA en dat deze tevens op de website van de CGA worden geplaatst. De Raad adviseert tevens de onderhavige landsverordening niet eerder in werking te doen treden dan nadat bedoelde formulieren en modellen zijn opgesteld en verkrijgbaar zijn.*

## **7. Het betrekken van stakeholders bij de voorbereiding van het ontwerp**

### **a. De Inspecteur der Belastingen**

Artikelen 6.1 en 6.2 van het ontwerp verplichten de vergunninghouder tot het doen van aangifte en betaling van het verschuldigde vergunningsrecht. Omdat de Inspecteur het vergunningsrecht moet heffen, meent de Raad dat de Inspecteur vroegtijdig geraadpleegd moet worden over diens betrokkenheid bij de uitvoering van deze landsverordening, onder andere voor de ict-infrastructuur die nodig is voor de heffing van het verschuldigde vergunningsrecht. Hoewel de Directeur Wetgeving en Juridische Zaken daar eerder op heeft geattendeerd<sup>14</sup>, is uit de bij het adviesverzoek gevoegde stukken niet gebleken dat de Inspecteur bij de voorbereiding van het ontwerp is betrokken.

*De Raad adviseert de regering de Inspecteur te betrekken bij de voorbereiding van de bij de Staten in te dienen ontwerplandsverordening inzake kansspelen.*

### **b. De Ontvanger**

De Ontvanger wordt in een aantal artikelen van het ontwerp genoemd als de bevoegde functionaris ten aanzien van de (dwang)invordering van bedragen, te weten in de artikelen 6.1, 6.2 en 13.13. Om deze reden is het van belang ook de Ontvanger in een vroeg stadium bij de voorbereiding van het ontwerp te betrekken, met name vanwege de gevolgen voor diens ict-infrastructuur en incassocapaciteit. In artikel 13.13, eerste lid, van het ontwerp en in de toelichting daarop staat dat de CGA de invordering overdraagt aan de Ontvanger. Hiervoor moeten voorbereidingen worden getroffen, zoals de wijze waarop de CGA de vorderingen aan de Ontvanger overdraagt. Ook zal de CGA ten onrechte of te hoog aangeleverde vorderingen via de ict-infrastructuur van de Ontvanger moeten kunnen verminderen, indien nodig. Uit de bij het adviesverzoek gevoegde stukken is niet gebleken dat de Ontvanger bij de voorbereiding van het ontwerp is betrokken.

*De Raad adviseert de regering de Ontvanger te betrekken bij de voorbereiding van de bij de Staten in te dienen ontwerplandsverordening inzake kansspelen.*

### **c. De kansspelsector**

Het ontwerp bevat diverse doelvoorschriften. Dit zijn voorschriften die een bepaald doel formuleren, waarbij de normadressaat<sup>15</sup> in beginsel ruimte heeft om de middelen te kiezen waarmee hij het gestelde doel kan bereiken. Deze ruimte kan worden ingeperkt door voorschriften die in de regeling zelf zijn opgenomen of in een lagere regeling.

<sup>14</sup> Brief van de Directeur Wetgeving en Juridische Zaken aan de Minister van Financiën d.d. 15 februari 2023, WJZ'23/0057, zaaknummer 2023/005974 (pagina 11, derde tekstblok).

<sup>15</sup> Dit is de (rechts)persoon tot wie het voorschrift is gericht.



Een zorgplichtbepaling is een type doelvoorschrift. Voorbeelden in het ontwerp van zorgplichtbepalingen zijn de artikelen 2.2, tweede lid, onderdeel h en derde lid, en 2.4, tweede lid, onderdeel c (de aanvrager dan wel de kansspelvergunninghouder moet beschikken over beleid ter waarborging van verantwoord kansspelaanbod) en 5.2, tweede lid, onderdeel g (de aanvrager van een kansspelvergunning moet inzicht geven in de geschiktheid, aanvaardbaarheid en betrouwbaarheid van de aan te bieden kansspelen).

Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat de verplichtingen die uit een zorgplichtbepaling voortvloeien, duidelijk en niet voor verschillende uitleg vatbaar zijn. Niet alleen het doel moet voldoende concreet worden gemaakt, ook de handhavende instantie moet voldoende mogelijkheden hebben om te constateren dat een bepaald doel niet is of wordt gehaald, om het vervolgens af te dwingen. Om die reden dient de keuze voor de wijze waarop zorgplichten in regelgeving wordt opgenomen niet alleen te zijn besproken met toezichthouders en handhavers, maar ook met de sector, in dit geval de kanspelsector. Ten behoeve van de handhaafbaarheid van een dergelijke zorgplichtbepaling is het wenselijk de kanspelsector te betrekken bij het operationaliseren van de norm.

Er zijn besprekingen gehouden met vertegenwoordigers van de online-gaming-sector over de meest aantrekkelijke 'fee structuur' (memorie van toelichting, pagina 41, vijfde tekstblok). Het is de Raad niet bekend of er met de kanspelsector besprekingen zijn gehouden over andere onderwerpen, zoals de bovengenoemde.

*De Raad geeft de regering in overweging, voor zover dat nog niet heeft plaatsgevonden, de kanspelsector en met name de online-gaming-sector te betrekken bij de invulling van de voorwaarden waar deze aan moet voldoen, met name over de wijze waarop invulling moet worden gegeven aan zorgplichtbepalingen.*

#### d. Overige

*De Raad adviseert de regering ook andere instanties en personen te betrekken bij de voorbereiding van het ontwerp, waaronder representatieve sociale organisaties (bijvoorbeeld met betrekking tot gokverslaving), de trustsector en de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (voor wat betreft online geldtransacties).*

### **8. Algemene regels van bestuursrecht ten aanzien van toezicht en handhaving**

In Hoofdstuk 13 van het ontwerp wordt het toezicht en de handhaving geregeld. Geconstateerd is dat met name bij de bepalingen waarin bestuurlijke sancties als de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang en de bestuurlijke boete zijn opgenomen, (nauwe) aansluiting is gezocht bij de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dat de Awb als richtsnoer heeft gediend volgt ook uit de toelichting op de artikelen van dit hoofdstuk.<sup>16</sup> De Raad wijst de regering evenwel op het tweede lid van artikel 89 van de Staatsregeling. Daarin is de verplichting voor de wetgever opgenomen om bij landsverordening algemene regels van bestuursrecht vast te stellen. De Raad is – zoals al aangegeven in zijn advies d.d. 11 april 2022 (met kenmerk RvA no. RA/05-23-LV)<sup>17</sup> – van oordeel dat de tijd aangebroken is om uitvoering te geven aan voornoemd artikellid van de Staatsregeling ter voorkoming dat op den duur sprake zal zijn van (een toenemende) fragmentarische regeling van met name het toezicht- en handhavingstelsel in het bestuursrecht. Vermeldenswaardig is dat Sint Maarten reeds in het jaar 2018 de Landsverordening bestuurlijke handhaving heeft vastgesteld<sup>18</sup> terwijl de ontwerplandsverordening algemene bepalingen bestuursrecht op 10 januari 2023 door de regering van Aruba bij de Staten van Aruba voor behandeling is ingediend.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld de toelichting op artikel 13.4 van het ontwerp op pagina 45 van de memorie van toelichting.

<sup>17</sup> Zie onderdeel I.1. '2°. Handhavingsmethoden' op pagina 3 van het advies d.d. 11 april 2022 (met kenmerk RvA no. RA/05-23-LV) over de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening financieel beheer (zaaknummer 2022/002993).

<sup>18</sup> A.B. 2018, no. 22 van Sint Maarten.

<sup>19</sup> Zie de website van de Staten van Aruba [www.parlamento.aw/overzichten/belangrijke](http://www.parlamento.aw/overzichten/belangrijke) documenten.



*De Raad adviseert de regering om het daarheen te leiden dat met de nodige voortvarendheid de wetgevingsprocedure met betrekking tot een landsverordening inhoudende algemene regels van bestuursrecht voor Curaçao op gang wordt gebracht.*

## **9. De financiële paragraaf**

### **a. Uitvoering van de landsverordening en personele capaciteit CGA**

In onderdeel '2. Curaçao Gaming Authority ("CGA")' van de memorie van toelichting wordt op pagina 8 vermeld dat de GCB kennis, expertise en praktische ervaring binnen haar organisatie bewust heeft uitgebreid en geactualiseerd met het oog op de uitbreiding van haar taken tot het toezicht op alle soorten kansspelen. Daarnaast investeert de GCB in kennis van het personeel. Verder wordt in onderdeel '4. Advies Sociaal Economische Raad' van de memorie van toelichting op pagina 12 aangegeven dat volgens de regering een implementatietraject loopt om de operationele en personele capaciteit van de GCB te versterken. Hiertoe zou reeds medio 2022 een plan van aanpak zijn opgesteld welk in dit verband als uitgangspunt dient.

Essentieel is dat vanaf de inwerkingtreding van de Landsverordening op de kansspelen (hierna: LOK) de CGA over voldoende personele capaciteit moet beschikken temeer omdat krachtens de overgangsregeling – artikel 15.1, derde lid - bestaande bedrijven<sup>20</sup> op Curaçao al binnen drie maanden na de inwerkingtreding van de LOK een vergunning moeten aanvragen. Dit laatste kan een enorme werkdruk opleveren voor de CGA.

*De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting aan te geven of de voorbereiding inzake de invulling van de personele capaciteit bij de CGA op schema is en berekend is op de verwachte werkdruk van vooral de beginfase.*

### **b. De financiële gevolgen voor het Land en de CGA**

Volgens het onderdeel '3. Financiële gevolgen' van de memorie van toelichting (pagina 10) dient in het licht van de onderhavige modernisering de CGA-organisatie aanzienlijk uitgebreid te worden ten opzichte van de GCB-organisatie.

De initiële kosten voor de CGA met betrekking tot de uitbreiding van de taakuitoefening voor toezicht en handhaving inzake online gaming, onder meer geëxtrapoleerd op basis van eerdere begrotingen van de GCB, worden door de GCB geschat op ongeveer NAF 20 miljoen.

Voor wat de verwachte inkomsten betreft gaat de regering op basis van een conservatieve inschatting uit van 400 vergunninghouders per jaar welke de Landskas jaarlijks een bedrag van ongeveer NAF 40 miljoen zal opleveren.

Aangezien het bedrag van NAF 20 miljoen betrekking heeft op de uitbreiding van de taakuitoefening door de CGA ten opzichte van de GCB, valt volgens de Raad hieruit te concluderen dat daarnaast ook rekening dient te worden gehouden met de reguliere exploitatiekosten van de GCB die uiteraard ook overgaan naar de CGA. Uitgaande van het vorenstaande komen de totale kosten van de CGA volgens de Raad neer op: NAF 20 miljoen (vanwege de uitbreiding van de taakuitoefening) plus de over te nemen reguliere exploitatiekosten van de GCB. Uit de memorie van toelichting is volgens de Raad niet op te maken of de kosten gemoeid met de uitbreiding van de taakuitoefening - ad NAF 20 miljoen - betrekking hebben op een heel jaar of iets anders. Ook valt uit de memorie van toelichting niet op te maken welk deel van het genoemde bedrag van NAF 20 miljoen éénmalig is en welk deel een structurele toename van de jaarlijkse exploitatiekosten van de GCB betreft. De Raad wenst op te merken dat indien in genoemd bedrag ook uitgaven zijn begrepen verbonden aan te plegen investeringen vanwege de uitvoering van nieuwe taken, het in dat geval te verwachten is dat de lasten (op jaarbasis) in de volgende jaren op een lager niveau zullen komen te liggen.

---

<sup>20</sup> Die in het kader van hun eigen exploitatie hazardspelen op de internationale markt aanbieden op grond van een overeenkomst met de houder van een vergunning verleend ingevolge artikel 1 van de LBH.



*De Raad adviseert de regering in de financiële paragraaf van de memorie van toelichting het bedrag van NAf 20 miljoen nader toe te lichten en tevens in te gaan op de verwachte additionele structurele lasten.*

Voorts wordt, zoals algemeen bekend, de invoering van de LOK door de regering c.q. minister van Financiën aangemerkt als een instrument met veel potentie voor inkomsten-generering voor de overheid. Zoals eerder aangegeven gaat de regering - bij een conservatieve schatting van de jaarlijkse inkomsten uit de LOK ten bate van de Landskas - uit van NAf 40 miljoen.

*Aangezien de uitvoering van de LOK ook gepaard zal gaan met hoge kosten, adviseert de Raad de regering in de memorie van toelichting het verwachte bedrag te vermelden dat deze landsverordening de Landskas per saldo op jaarbasis zal opleveren. Voorts adviseert de Raad aan te geven hoe de (verwachte netto) inkomsten uit de LOK zich zullen verhouden ten opzichte van de huidige door de GCB geïnde vergunningsrechten en overige gelden.*

### c. Financiële verantwoording

Artikel 111, vierde lid, van de Staatsregeling stelt verplicht dat het toezicht op een zelfstandig bestuursorgaan in de instellingslandsverordening wordt geregeld.<sup>21</sup> De Raad stelt vast dat het ontwerp daar niet in voorziet, hetgeen strijdig is met de Staatsregeling. Er ontbreken met name bepalingen omtrent de door de CGA af te leggen financiële verantwoording aan de Minister van Financiën. Dergelijke bepalingen zijn reeds van toepassing op andere overheidsentiteiten en zouden in dit verband als voorbeeld kunnen dienen. Hiervoor verwijst de Raad bijvoorbeeld naar artikel 2.23 van de Landsverordening inzake concurrentie.

*De Raad adviseert de regering het ontwerp zodanig aan te passen dat het voldoet aan het in artikel 111, vierde lid, van de Staatsregeling opgenomen vereiste, dat het toezicht op een zelfstandig bestuursorgaan in de instellingslandsverordening wordt geregeld.*

## **10. Voorlichting**

De Raad maakt de regering erop attent dat alle betrokkenen, waaronder de bovengenoemde stakeholders en burgers, zo tijdig mogelijk, vóór de inwerkingtreding van de LOK dienen te worden geïnformeerd over de inhoud en gevolgen die deze landsverordening voor hen meebrengt. Betrokkenen moeten ruim de tijd krijgen om zich daarop voor te kunnen bereiden.

*De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting aan te geven wanneer en op welke wijze in de voorlichting over het ontwerp wordt voorzien.*

## **11. Eerder uitgebracht advies van de Raad**

De Raad heeft eerder, op 19 augustus 2016, advies uitgebracht over een ontwerp landsverordening op de kansspelen<sup>22</sup>. Het ontwerp dat thans voorligt, is echter op zijn eigen merites beoordeeld.

## **II. Inhoudelijke opmerkingen**

### **1. Het ontwerp**

#### a. De considerans

In de considerans is geen enkele overweging gewijd aan het feit dat de introductie van nieuwe regels voor kansspelen op afstand een belangrijk motief is voor de vaststelling van deze

---

<sup>21</sup> Zie ook prof. dr. A. van Rijn, Handboek Caribisch Staatsrecht, Boom juridisch Den Haag 2019 (pagina 592) en aanwijzing 99, vierde lid, van de Awr.

<sup>22</sup> RvA no. RA/02-16-LV (zaaknummers 2015/062171, 054770 en 055771).



landsverordening (memorie van toelichting, pagina 2, derde tekstblok). In de considerans ontbreekt voorts een overweging over de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan. De Raad adviseert de regering de considerans van het ontwerp aan te passen.

b. Begripsbepalingen (artikel 1.1)

1°. *Problematisch gokgedrag (onderdeel h)*

In artikel 1.1, onderdeel h, onder ii, van het ontwerp wordt bepaald dat een persoon die problematisch gokgedrag ondervindt of vertoont als een kwetsbaar persoon wordt gekwalificeerd. De Raad is van oordeel dat nader gedefinieerd moet worden wat onder 'problematisch gokgedrag' moet worden verstaan.

De Raad adviseert de regering om artikel 1.1 van het ontwerp aan te passen.

2°. *Financieel bewind (onderdeel h)*

Artikel 1.1, onderdeel h, onder v, van het ontwerp bepaalt onder meer dat een kwetsbaar persoon een persoon is die onder enig soort financieel bewind staat. Een kenbaar kwetsbaar persoon mag onder andere niet de gelegenheid krijgen om aan kansspelen deel te nemen conform artikel 1.4, onderdeel d, van het ontwerp. Het is niet bekend wat 'onder enig soort financieel bewind' wordt verstaan. In de memorie van toelichting (pagina 17, eerste twee tekstblokken) is dit niet toegelicht.

De Raad adviseert de regering de term 'financieel bewind' in artikel 1.1 van het ontwerp te definiëren.

3°. *Netto-opbrengst in verband met een non-profit-spel (onderdeel l)*

Op grond van artikel 1.1, onderdeel l, van het ontwerp komt de gehele netto-opbrengst van een non-profit-spel ten goede aan een maatschappelijk, sociaal of ideëel doel. Het is niet duidelijk of onder netto-opbrengst het verschil tussen de verkoopopbrengst van de loten en de uitbetaalde prijzen moet worden verstaan en of bijvoorbeeld ook de organisatie- en promotiekosten hiertoe gerekend moeten worden.

De Raad adviseert de regering het begrip 'netto-opbrengst' in de memorie van toelichting toe te lichten.

4°. *Non-profitorganisatie (onderdeel m)*

Uit de definitie van 'non-profitorganisatie', gelezen in samenhang met de definitie van 'non-profit-spel' in onderdeel l van artikel 1.1 van het ontwerp, vloeit voort dat een politieke partij in aanmerking komt voor het organiseren van een non-profit-kansspel als bedoeld in hoofdstuk 4 van het ontwerp. In de definitie in de FATF-aanbevelingen van 'non-profit organisation' wordt een organisatie met een 'politek doel' echter niet genoemd.<sup>23</sup>

De Raad adviseert de regering na te gaan of de FATF-aanbevelingen het toestaan dat politieke partijen non-profit-spelen, in de zin van hoofdstuk 4 van het ontwerp, organiseren, en indien nodig het ontwerp aan te passen.

c. De kansspelvergunning, sublicenties en sancties (artikelen 1.1 en 1.2)

1°. *De definitie van 'kansspelvergunning'*

Volgens onderdeel f van artikel 1.1 van het ontwerp wordt onder het begrip 'kansspelvergunning' verstaan een vergunning voor het organiseren van of het gelegenheid geven tot deelname aan een kansspel. Naar het oordeel van de Raad is het koppelwoord 'of' in relatie tot 'het gelegenheid geven tot ...' voor meerdere interpretaties vatbaar. Het is namelijk niet uitgesloten dat naast het zelf organiseren van een kansspel er ook nog het recht bestaat om anderen de gelegenheid te

---

<sup>23</sup> Best practices paper on combating the abuse of non-profit organisations, juni 2015, pagina 7 (in verband met FATF-aanbeveling no. 8).



geven tot het organiseren van een kansspel om daaraan deel te nemen. Volgens de Raad bestaat er geen zekerheid dat met deze definitie geen sublicenties kunnen worden verleend.

*De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting uit te leggen waarom ervan wordt uitgegaan, dat met de definitie van 'kansspelvergunning' in onderdeel f van artikel 1.1 van het ontwerp, geen sublicenties meer verleend zullen worden en indien nodig het ontwerp aan te passen.*

*2°. Sublicenties, nu en in de toekomst?*

In artikel 3, eerste lid, van de thans geldende LBH is bepaald dat de online-kansspelvergunning niet voor overdracht vatbaar is. Het is algemeen bekend dat er toch een groot aantal sublicenties bestaan. Op pagina 18, derde alinea van onderaf, van de memorie van toelichting staat dat het verstrekken van sublicenties aan derden, onder de vergunning tot het aanbieden van kansspelen op afstand, niet is toegestaan ingevolge artikel 1.2, derde lid, van het ontwerp. In genoemd artikellid is bepaald dat het verboden is om een kansspelvergunning over te dragen, dan wel een overeenkomst te sluiten op basis waarvan die vergunning door een ander dan de vergunninghouder wordt gebruikt. Gezien de bestaande praktijk is de Raad van oordeel dat het toezicht op de naleving van deze bepaling daadkrachtiger ter hand moet worden genomen teneinde het verstrekken van sublicenties te voorkomen. De Raad vindt het gewenst dat in de memorie van toelichting wordt uitgelegd waarom de regering ervan uitgaat dat met artikel 1.2, derde lid, van het ontwerp de sublicenties tot het verleden zullen behoren en op welke wijze het toezicht daarop in de praktijk zal plaatsvinden.

*De Raad adviseert de regering de memorie van toelichting aan te vullen.*

*3°. Sancties bij overtreding van artikel 1.2, derde lid, van het ontwerp*

Bij overtreding van artikel 1.2, derde lid, van het ontwerp is de CGA bevoegd een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen (artikelen 13.5, eerste lid, en 13.32, tweede lid, van het ontwerp). De Raad is van oordeel dat overtreding van genoemde bepaling tevens als grondslag moet dienen om de kansspelvergunning in te trekken. Om dit doel te bereiken dient het tweede lid van artikel 2.4 van het ontwerp te worden aangepast.

Naast de sanctie van intrekking van de kansspelvergunning dient volgens de Raad ook een grondslag gecreëerd te worden voor het strafrechtelijk bestraffen van de kansspelvergunninghouder voor het overdragen of het sluiten van een overeenkomst daartoe. Bovendien zal ook de "sublicentiehouders" voor het overgedragen krijgen of sluiten van de overeenkomst bestraft moeten kunnen worden. Hiertoe dient het eerste lid van artikel 13.41 van het ontwerp te worden aangepast.

*De Raad adviseert de regering om het tweede lid van artikel 2.4 en het eerste lid van artikel 13.41 van het ontwerp aan te passen.*

*4°. Gelegenheden tot organisatie van kansspelen die niet bedrijfsmatig worden gegeven*

Ingevolge artikel 1.2, eerste lid, van het ontwerp geldt er een verbod om zonder een kansspelvergunning, of anderszins krachtens wettelijke grondslag, in of vanuit Curaçao kansspelen te organiseren of daartoe gelegenheid te geven. Dit artikellid geldt niet voor gelegenheden die niet voor het publiek zijn opengesteld of die 'niet bedrijfsmatig worden gegeven'. Zie daartoe het vierde lid van artikel 1.2. Wat onder 'niet bedrijfsmatig worden gegeven' wordt verstaan wordt niet duidelijk uit het ontwerp en de memorie van toelichting. Het is tevens de vraag of het woord 'gegeven' al dan niet moet worden vervangen.

*Aangezien de toelichting op artikel 1.2, vierde lid, van het ontwerp een herhaling is van hetgeen in dit artikellid is opgenomen (pagina 18, laatste tekstblok), adviseert de Raad de regering de memorie van toelichting aan te vullen en indien nodig het ontwerp aan te passen.*

d. Kansspelvergunning voor onbepaalde tijd (artikel 2.1)

Op grond van artikel 2.1, vijfde lid, van het ontwerp wordt een kansspelvergunning voor onbepaalde tijd verleend, tenzij anders is bepaald in de LOK. In de memorie van toelichting staat





dat daarmee de administratieve lasten voor zowel de bestaande vergunninghouders als de CGA worden beperkt. Het steeds opnieuw toetsen van een vergunningaanvraag is namelijk niet nodig omdat de vergunninghouders voortdurend aan het toezicht van de CGA zijn onderworpen (memorie van toelichting, pagina 21, vierde tekstblok).

De Raad is van mening dat de motivering voor het verlenen van kansspelvergunningen voor onbepaalde tijd niet draagkrachtig is. Omdat er in het ontwerp geen uitzondering is gemaakt voor de vergunning voor het aanbieden van een kansspel op afstand zullen deze voor onbepaalde tijd worden afgegeven.

De Raad vindt dat kansspelvergunningen voor een bepaalde tijd moeten worden afgegeven zoals thans ook geschiedt. Deze geldigheidsduur hoeft niet drie jaar te zijn maar zou een langere periode kunnen beslaan. Elke kansspelvergunning moet in ieder geval periodiek volledig inhoudelijk worden getoetst aan de bestaande regelgeving. De redenen daarvoor zijn de volgende.

Het ontwerp bevat nieuwe, gemoderniseerde regelgeving waar alle betrokkenen voor het eerst mee te maken krijgen en ervaring mee moeten opdoen. In geval van een verzoek om een nieuwe kansspelvergunning dient voldoening aan de gestelde voorwaarden doorgaans te worden aangetoond aan de hand van documenten. Het verplicht opnieuw inhoudelijk beoordelen van (alle aspecten die te maken hebben met) een kansspelvergunning werkt om die reden preventief in vergelijking met het voortdurende toezicht dat de kansspelautoriteit houdt. Periodiek inhoudelijke beoordeling van de kansspelvergunninghouder en het door hem aangeboden kansspel is dan ook noodzakelijk.

Voor wat de kansspelen op afstand betreft komt nog bij dat in de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat kansspelen op afstand grotere risico's met zich meebrengen dan traditionele kansspelen. Om de risico's die met online kansspelen en andere kansspelen gepaard gaan te verkleinen, dient de toelating van de exploitatie hiervan met de nodige waarborgen te geschieden (memorie van toelichting pagina 2, laatste tekstblok en pagina 3, vierde tekstblok). Het gestelde in de memorie van toelichting in combinatie met deze nieuwe regelgeving dwingt tot een gedegen periodieke, inhoudelijke beoordeling van de exploitatie van de kansspelvergunninghouder.

Voorts is het waarborgen van de internationale reputatie van Curaçao als gaming industrieland een van de doelstellingen die in het bijzonder voor ogen heeft gestaan bij het opstellen van het ontwerp (memorie van toelichting, pagina 3, vijfde tekstblok, laatste zin). Ook tegen die achtergrond is het niet wenselijk om voor kansspelen op afstand vergunningen voor onbepaalde tijd af te geven.

*De Raad adviseert de regering artikel 2.1, vijfde lid, van het ontwerp te heroverwegen.*

e. De weigeringsgronden (artikel 2.2)

*1°. Terminologie 'sleutelpersoon' versus 'degene die het beleid bepaalt of mede bepaalt'*

In onderdeel a van het tweede lid van artikel 2.2 van het ontwerp wordt bepaald dat een kansspelvergunning in ieder geval wordt geweigerd als de identiteit, het bestaan en de betrokkenheid van onder andere degenen die het beleid bepalen of mede bepalen niet is komen vast te staan. Volgens de toelichting op dit artikel (pagina 22, eerste zin van de voorlaatste alinea) dient de identiteit, het bestaan en de betrokkenheid van onder meer de sleutelpersonen vast komen te staan.

Het begrip 'sleutelpersoon' wordt in onderdeel p van artikel 1.1 van het ontwerp gedefinieerd als 'een natuurlijke persoon die in naam, dan wel feitelijk, indirect of rechtstreeks zeggenschap heeft over of significante invloed uitoefent op het bestuur, de activa of de vaststelling of uitvoering van het operationele beleid van de vergunninghouder'.



De Raad is van oordeel dat in onderdeel a van het tweede lid van artikel 2.2 van het ontwerp de term 'sleutelpersoon' ter vervanging van de zinsnede 'degenen die het beleid bepalen of mede bepalen' gebruikt kan worden.

*De Raad adviseert de regering om onderdeel a van het tweede lid van artikel 2.2 van het ontwerp aan te passen. Hierbij dient ook aandacht te worden gegeven aan de onderdelen b en f van het tweede lid van artikel 2.2, aan het tweede lid van artikel 5.1 en aan eventueel andere artikelen in het ontwerp waarin de term 'sleutelpersoon' in plaats van 'degenen die het beleid bepalen of mede bepalen' moet worden gebruikt. Als de regering van mening is dat dit niet het geval is, dan dient in de memorie van toelichting te worden gemotiveerd waarom een andere term dan 'sleutelpersoon' moet worden gehanteerd.*

#### *2°. Weigering van vergunningen en overtredingen begaan in andere jurisdicties*

Volgens de toelichting op onderdeel a van het tweede lid van artikel 2.2 van het ontwerp kan bij het toetsen van een aanvraag om een kansspelvergunning mede van belang zijn of en om welke redenen eerdere kansspelvergunningsaanvragen van de aanvrager in andere jurisdicties zijn geweigerd. Ook de aard en ernst van eventuele overtredingen door de aanvrager van aan kansspel gerelateerde regels van andere jurisdicties kunnen van belang zijn. De vraag is op welke wijze deze informatie door de CGA, ook gezien vanuit de optiek van de grondrechten, zoals het recht op privacy, verkregen zal worden en of bijvoorbeeld het sluiten van bilaterale of multilaterale verdragen noodzakelijk zal zijn.

*De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.*

#### *3°. Het gekozen percentage*

Volgens onderdeel b van het tweede lid van artikel 2.2 van het ontwerp wordt een kansspelvergunning niet verleend aan een uiteindelijk belanghebbende met een belang groter dan 40 procent, aan een houder van een gekwalificeerde deelneming met een belang groter dan 40 procent of aan degene die het beleid bepaalt of mede bepaalt, als deze personen in de tien jaren voorafgaande aan de aanvraag, al dan niet onherroepelijk, zijn veroordeeld voor enig misdrijf gepleegd ter verkrijging van wederrechtelijk voordeel.

Het is niet duidelijk om welke reden voor een percentage van 40 procent is gekozen.

*De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting aan te vullen.*

#### *4°. De uiteindelijk belanghebbende en de gekwalificeerde deelneming*

In onderdeel b van het tweede lid van artikel 2.2 van het ontwerp wordt voor zover van belang bepaald dat een vergunning zal worden geweigerd indien een uiteindelijk belanghebbende of een houder van een gekwalificeerde deelneming die meer dan 40 procent belang heeft in de rechtspersoon (onherroepelijk) is veroordeeld voor een misdrijf. Volgens onderdeel q van artikel 1.1 van het ontwerp is een uiteindelijk belanghebbende een natuurlijk persoon die de uiteindelijke eigenaar is van of zeggenschap heeft in een rechtspersoon via het direct of indirect houden van meer dan tien procent van de aandelen, van de stemrechten of van het eigendomsbelang in die rechtspersoon. Een gekwalificeerde deelneming is volgens onderdeel c van artikel 1.1 van het ontwerp een rechtstreeks of middellijk belang van ten minste tien procent van het geplaatste aandelenkapitaal of een daarmee vergelijkbaar belang of het rechtstreeks of middellijk kunnen uitoefenen van ten minste tien procent van de stemrechten of een daarmee vergelijkbare zeggenschap.

Het is voor de Raad niet duidelijk hoe deze twee bepalingen zich tot elkaar verhouden. Met andere woorden, onduidelijk is of een vergunning geweigerd kan worden indien een uiteindelijk belanghebbende of een houder van een gekwalificeerde deelneming een belang kleiner dan 40 procent houdt in de rechtspersoon.

*De Raad adviseert de regering om duidelijkheid te scheppen door het ontwerp, en indien nodig, de memorie van toelichting, aan te passen.*



*5°. Een veroordeling in de tien jaren voorafgaand aan de aanvraag*

Een vergunning wordt volgens onderdeel b van het tweede lid van artikel 2.2 van het ontwerp geweigerd als één van de daarin bedoelde personen in de tien jaren voorafgaande aan de aanvraag al dan niet onherroepelijk is veroordeeld voor een misdrijf. Het is niet duidelijk om welke reden voor een periode van tien jaren is gekozen. Het één en ander gezien het feit dat bijvoorbeeld een strafblad of een strafkaart na hoogstens acht jaren uit het strafregister kan worden verwijderd of vernietigd<sup>24</sup>.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp aan te passen danwel te motiveren in de memorie van toelichting.*

*6°. Vergunningsrechten*

Artikel 2.2, tweede lid, onderdeel d, van het ontwerp bepaalt dat een aanvraag om een kansspelvergunning wordt geweigerd als de eventueel met de aanvraag gemoeide verschuldigde vergunningsrechten niet volledig zijn voldaan. De Raad gaat ervan uit dat in het stadium van het indienen van een aanvraag nog geen vergunningsrecht verschuldigd is<sup>25</sup>, maar wel een vergoeding voor de behandeling van de aanvraag voor een vergunning conform artikel 5.19 van het ontwerp.

*De Raad adviseert de regering na te gaan of artikel 2.2, tweede lid, onder d, van het ontwerp moet worden aangepast.*

*7°. De verplichting tot het nakomen van belasting- en premieschulden*

De kansspelvergunning wordt geweigerd op grond van artikel 2.2, tweede lid, onderdeel e, van het ontwerp indien sprake is van openstaande belasting- en premieschulden bij de Ontvanger dan wel een betalingsregeling ter zake welke niet naar behoren wordt nagekomen. In dit artikel is niet opgenomen ten aanzien van wie de verplichting geldt. In de onderdelen a, b, f en j van artikel 2.2., tweede lid, van het ontwerp zijn namelijk anderen dan de aanvrager onderworpen aan dit artikellid. Daarentegen zijn onderdelen g, h, i en k van artikel 2.2, tweede lid, slechts van toepassing op de aanvrager van een kansspelvergunning. In de toelichting op artikel 2.2, tweede lid, onderdeel e, (pagina 23, vijfde tekstblok, laatste zin) staat dat uit praktische overwegingen ervoor is gekozen om bij deze toets uitsluitend te kijken naar de rechtspersoon die de vergunning aanvraagt. De Raad wijst op aanwijzing 158 van de Awr op grond waarvan dit uit het ontwerp zelf moet blijken, hetgeen alsnog moet gebeuren.

In het ontwerp ontbreekt overigens vermelding van de wijze waarop moet worden aangetoond dat er geen sprake is van belasting- en premieschulden, dan wel dat de openstaande belasting- en premieschulden niet worden betwist, omdat een debiteurenlijst van de Ontvanger daar veelal geen uitsluitel over geeft.

*De Raad adviseert de regering artikel 2.2 van het ontwerp aan te passen.*

*8°. De belasting- en premieschulden bij andere instellingen*

In onderdeel e van het tweede lid van artikel 2.2 van het ontwerp wordt, voor zover relevant, bepaald dat de kansspelvergunning zal worden geweigerd als er sprake is van openstaande belasting- en premieschulden bij de Ontvanger. De Raad is van oordeel dat niet alleen belasting- en premieschulden die openstaan bij de Ontvanger maar ook bijvoorbeeld bij de Sociale Verzekeringsbank in beschouwing moeten worden genomen.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp op dit punt aan te passen.*

*9°. De alternatieve geschillenbeslechting*

In artikel 2.2, tweede lid, onderdeel i, van het ontwerp is bepaald dat een kansspelvergunning wordt geweigerd indien de aanvrager niet beschikt over een door CGA goedgekeurde vorm van

<sup>24</sup> Zie de artikelen 4, 5 en 11 van de Landsverordening op de justitiële documentatie en op de verklaring omtrent het gedrag (P.B. 1968, no. 213).

<sup>25</sup> Zie voor de verschuldigdheid van vergunningsrecht artikel 5.20 van het ontwerp.



alternatieve geschillenbeslechting. Op grond van artikel 2.4, eerste lid, onderdeel h, kan de kansspelvergunning worden ingetrokken indien de kansspelvergunninghouder daar niet meer over beschikt. Artikel 5.3, zevende lid, van het ontwerp verplicht de kansspelvergunninghouder deelnemers in bepaalde gevallen de mogelijkheid te bieden om gebruik te maken van deze vorm van geschillenbeslechting, op kosten van de kansspelvergunninghouder. Omdat deze vorm van geschillenbeslechting in het ontwerp niet is gedefinieerd of omschreven, is het de Raad niet duidelijk wat daarmee wordt bedoeld en ook niet wat de te volgen procedure is in geval hiervan gebruik wordt gemaakt. Dit is van belang voor zowel de kansspelvergunninghouder als de betrokken deelnemer. In de memorie van toelichting wordt hierover geen uitleg gegeven. Wel is in de toelichting op artikel 5.3 van het ontwerp (pagina 32, eerste tekstblok) aangegeven dat spelers na een afwijzing van een claim door de aanbieder, kunnen kiezen om gebruik te maken van Alternative dispute resolution (ADR) dan wel meteen naar de rechter kunnen stappen.

*De Raad adviseert de regering in het ontwerp op te nemen waar een door de CGA goed te keuren alternatieve geschillenbeslechting (ten minste) aan moet voldoen en welke procedures daarbij gevolgd moeten worden. Tevens wordt geadviseerd de memorie van toelichting aan te vullen.*

f. Schorsing van de kansspelvergunning (artikel 2.3)

1°. *Schorsingsgronden in de landsverordening opnemen*

In artikel 2.3 van het ontwerp wordt bepaald dat een kansspelvergunning geheel of gedeeltelijk kan worden geschorst op grond van ernstige vermoedens dat er gronden bestaan om de vergunning in te trekken. In het tweede lid van aanwijzing 115 van de Awr wordt bepaald dat de gronden die kunnen of moeten leiden tot het onder meer schorsen van een beschikking bij wijze van sanctie, in de landsverordening gespecificeerd moeten worden.

*De Raad adviseert de regering artikel 2.3 van het ontwerp aan te passen.*

2°. *De schorsingsperiode*

In de toelichting op artikel 2.3 van het ontwerp wordt aangegeven dat de periode van schorsing niet te lang mag zijn. De Raad is van oordeel dat teneinde willekeur te voorkomen, in artikel 2.3 van het ontwerp een termijn uitgedrukt in weken of maanden opgenomen moet worden.

*De Raad adviseert de regering om artikel 2.3 van het ontwerp aan te passen.*

g. De intrekingsgronden en het ontbreken van een sanctie (artikelen 2.4 en 2.5)

1°. *Het schenden van bepalingen*

Op grond van artikel 2.4, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van het ontwerp kan een kansspelvergunning worden ingetrokken indien de kansspelvergunninghouder de bepalingen bij of krachtens de LOK schendt of heeft geschonden.

*De Raad adviseert de regering in artikel 2.4, eerste lid, onderdeel a, van het ontwerp de concrete bepalingen te noemen die kunnen leiden tot de intrekking van een kansspelvergunning.*

2°. *Het vermoeden of ernstige redenen om te vermoeden van de CGA*

Een kansspelvergunning kan op grond van onderdeel c van het eerste lid van artikel 2.4 van het ontwerp worden ingetrokken als bij de CGA het vermoeden bestaat of de CGA ernstige redenen om te vermoeden heeft dat de kansspelvergunninghouder of een sleutelpersoon, kortgezegd, verdacht wordt van een overtreding van de LOK of van het Wetboek van Strafrecht. De Raad mist in de memorie van toelichting een motivering over het vereiste 'een vermoeden of ernstige redenen om te vermoeden van de CGA'. In de memorie van toelichting dient ingegaan te worden op de gevallen die een vermoeden kunnen doen rijzen en op welke wijze vast moet komen te staan dat er sprake is van een reden voor intrekking.

*De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting aan te passen.*

3°. *Intrekking vanwege het niet voldoen aan andere wetgeving*



- *Strafwetgeving*

De Raad is van oordeel dat de intrekking van de vergunning niet alleen op de wettelijke regelingen, bedoeld in onderdeel c van het eerste lid en onderdeel f van het tweede lid van artikel 2.4 van het ontwerp moet berusten. Intrekking zou ook gebaseerd kunnen worden op andere wettelijke regelingen op strafrechtelijk gebied van ons land en/of het Koninkrijk der Nederlanden en op (rechtstreekswerkende) verdragsbepalingen. Een voorbeeld hiervan is de Vuurwapenverordening 1930.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp op dit punt aan te passen.*

- *Belastingwetgeving*

Een kansspelvergunning wordt ingetrokken als het volgens onderdeel j van het tweede lid van artikel 2.4 van het ontwerp aan de kansspelhouder te wijten is dat een belasting, overeenkomstig een van de belastingverordeningen genoemd in het eerste lid van artikel 1 van de ALL niet of gedeeltelijk is voldaan of afgedragen, of te weinig is betaald, dan wel niet of niet tijdig is betaald. De Raad is van oordeel dat onderdeel j van het tweede lid van artikel 2.4 van het ontwerp niet alleen op de in dat artikelonderdeel bedoelde belastingverordeningen betrekking moet hebben. Nagegaan moet worden of er andere (directe of indirecte) belastingverordeningen bestaan die niet opgenomen zijn in het eerste lid van artikel 1 van de ALL maar die wel van toepassing zouden kunnen zijn.

Daarnaast dient volgens de Raad in onderdeel j van het tweede lid van artikel 2.4 van het ontwerp duidelijk gemaakt te worden dat slechts die belastingverordeningen die relevant zijn voor kansspelen toepasselijk zijn. Met andere woorden, het niet geheel of gedeeltelijk voldoen aan bijvoorbeeld de Scheepstonnagebelasting zoals bedoeld in de Landsverordening op de scheepstonnagebelasting 2007 kan op zich geen grondslag vormen om een kansspelvergunning in te trekken.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp aan te passen.*

- *Financiële wetgeving*

Tevens wordt in onderdeel k van het tweede lid van artikel 2.4 van het ontwerp bepaald dat de kansspelvergunning wordt ingetrokken als het aan de kansspelvergunninghouder te wijten is dat in strijd is gehandeld met het bepaalde bij of krachtens de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties of de LID. De Raad is van oordeel dat de kansspelvergunning ook moet worden ingetrokken als in strijd wordt gehandeld met of niet voldaan wordt aan het bepaalde bij of krachtens de Sanctielandsverordening en de Rijkssanctiewet.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp op dit punt aan te passen.*

*4°. Het ontbreken van een sanctie bij de intrekking van een kansspelvergunning*

Volgens het zesde lid van artikel 2.5 van het ontwerp, voor zover relevant, is de houder van een ingetrokken kansspelvergunning gehouden om het aanbieden van kansspelen onverwijld te staken. De Raad mist in het ontwerp een voorziening voor het geval deze houder het aanbieden van kansspelen niet staakt. Volgens de Raad dient met andere woorden een sanctie op de desbetreffende gedraging gesteld te worden door het zesde lid van artikel 2.5 bijvoorbeeld in de artikelen 13.5, eerste lid (last onder dwangsom), 13.17 (last onder bestuursdwang), 13.32, tweede lid (bestuurlijke boete) of 13.41 (strafrechtelijk sancties), van het ontwerp op te nemen.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp aan te passen.*

h. Wijziging van een kansspelvergunning (artikel 2.6)

Een kansspelvergunning kan op verzoek van de vergunninghouder worden gewijzigd door de CGA (artikel 2.6, eerste lid, onderdeel a, van het ontwerp). In de toelichting op artikel 2.6 staat onder andere dat dit artikel het mogelijk maakt om een kansspelvergunning op verzoek van de vergunninghouder te wijzigen, bijvoorbeeld als de vergunninghouder het kansspelassortiment wenst uit te breiden door een nieuw soort kansspel aan te bieden. Dat kan bijvoorbeeld door



naast casinospelen op afstand, sportweddenschappen op afstand aan te bieden (memorie van toelichting, pagina 26, derde tekstblok van onderaf). In dat geval zijn de artikelen 2.1, tweede en derde lid, van het ontwerp van overeenkomstige toepassing, conform artikel 2.6, vierde lid, van het ontwerp. Dit laatste houdt in dat de vergunninghouder een model-aanvraagformulier moet invullen voor het verzoek tot wijziging van de vergunning en daarnaast verplicht is tijdig en naar waarheid alle informatie te verstrekken via het aanvraagformulier.

De Raad stelt vast dat er geen inhoudelijke eisen, gebaseerd op bepalingen in het ontwerp, worden gesteld aan een verzoek tot wijziging van een kansspelvergunning. In het ontwerp is ook niet opgenomen op welke wijze de CGA tot een besluit op een verzoek tot wijziging komt. Dit zou volgens de Raad bijvoorbeeld kunnen betekenen dat het kansspelaanbod dat bindend in een kansspelvergunning is vastgelegd, op verzoek van de kansspelvergunninghouder gewijzigd wordt, zonder dat de CGA op grond van de landsverordening verplicht is om te controleren of aan alle wettelijke voorwaarden is voldaan. Een kansspelvergunninghouder kan op die manier verzoeken zijn kansspelvergunning te wijzigen door het spelaanbod uit te breiden naar kansspelen op afstand. De Raad vindt dat in het ontwerp inhoudelijke toetsingsgronden moeten worden opgenomen aan de hand waarvan een verzoek om wijziging van een kansspelvergunning wordt beoordeeld. Het is ook mogelijk om de in het ontwerp opgenomen relevante bepalingen of artikelen van overeenkomstige toepassing te verklaren op een wijzigingsverzoek.

*De Raad adviseert de regering artikel 2.6 van het ontwerp aan te passen.*

i. Het register (artikel 3.1)

*1°. Naming and shaming*

Uit artikel 3.1 van het ontwerp blijkt dat het de bedoeling is om kansspelvergunningen, leveranciersvergunningen en onherroepelijke sanctiebeschikkingen in de openbaarheid te brengen door deze in een register op te nemen dat via de website van CGA openbaar en toegankelijk is voor eenieder. Het openbaar maken van sanctiebeschikkingen is een steeds meer opkomende praktijk van 'naming and shaming'.<sup>26</sup>

Openbaarmaking van voornoemde besluiten kan vergaande gevolgen hebben voor de betrokken ondernemingen, inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen en tot aanzienlijke economische en reputatieschade leiden. Om deze reden moet alvorens het middel van openbaarmaking van sanctiebeschikkingen ofwel 'naming and shaming' mogelijk te maken, een goede afweging worden gemaakt van de implicaties en gevolgen voor alle betrokken partijen, inclusief de overheid. Rekening moet worden gehouden met in ieder geval het feit dat bepaalde gegevens op grond van jurisprudentie uitgezonderd zijn van openbaarmaking.<sup>27</sup> Het gaat hierbij om onder meer bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, gegevens waarvoor een beroepsgeheim geldt en bepaalde persoonsgegevens.

- *Belangenafweging in samenhang met grondrechten*

De Raad is van oordeel dat het ingrijpende karakter van de openbaarmaking van met name sanctiebeschikkingen met zich meebrengt dat de openbaarmaking de uitkomst moet zijn van een belangenafweging in een individueel geval die uiteindelijk door de rechter kan worden getoetst.<sup>28</sup> In een dergelijke belangenafweging dient het beginsel dat een maatregel gelijke maat houdt met de normschending (evenredigheidsbeginsel)<sup>29</sup> in acht te worden genomen, mede in

---

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld het advies van de Raad d.d. 25 juli 2018 (met kenmerk RvA no. RA/17-18-LV) over de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Warenlandsverordening (P.B. 1997, no. 334) (Zittingsjaar 2017-2018-125) (plastic draagtassen).

<sup>27</sup> Zie onder meer ECLI:NL:RBROT:2015:3381, ECLI:NL:CBB:2016:169, ECLI:NL:RBROT:2016:2338 en ECLI:NL:CBB:2016:435.

<sup>28</sup> Zie aanwijzing 121 van de Awr.

<sup>29</sup> Zie bovendien aanwijzing 12 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



verband met de mogelijke toepasselijkheid van de artikelen 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en 12 van de Staatsregeling. In deze artikelen is het recht op bescherming van en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer geregeld.<sup>30</sup> Artikel 8 van het EVRM vereist voor inmenging in de persoonlijke levenssfeer een specifieke bij wet voorziene afweging van de proportionaliteit.

- *Neveneffecten onvoorwaardelijk en niet-restrictieve maatregel van 'naming and shaming'*  
Indien 'naming and shaming' onvoorwaardelijk en niet-restrictief mogelijk zou worden, kan dit als neveneffect hebben dat de regeling grote lasten in de vorm van gerechtelijke procedures en schadevergoedingsacties tegen de overheid met zich mee zou kunnen brengen. In het licht hiervan dient volgens de Raad te worden onderzocht welke sociaal-economische gevolgen direct of indirect uit de toepassing van deze maatregel zouden kunnen voortvloeien, waarbij het met name zal gaan om de mogelijke gevolgen voor het investeringsklimaat en de werkgelegenheid.

- *Rechtsbescherming voor direct belanghebbenden*  
De Raad is van oordeel dat in het ontwerp procedurele waarborgen moeten worden opgenomen. Bij procedurele waarborgen kan gedacht worden aan de kennisgevingsplicht aan direct belanghebbenden, de mogelijkheid voor hen om van tevoren hun zienswijze te kunnen geven en de mogelijkheid om bij de rechter de publicatie effectief te kunnen voorkomen. Het bestuursorgaan, in dit geval de CGA, moet de overtreder niet alleen kenbaar maken dat de sanctiebeschikking openbaar gemaakt zal worden maar dient hem ook om zijn zienswijze te vragen en hem te wijzen op de mogelijkheid om tegen de openbaarmaking in verzet te gaan.

- *Advies*  
De Raad adviseert de regering om de bepaling over de voorgestelde maatregel van openbaarmaking van sanctiebeschikkingen, bedoeld in het eerste lid van artikel 3.1, in het ontwerp aan te passen. Tevens adviseert de Raad de regering om de toelichting op dit artikel aan te vullen.

#### *2°. Uitzonderingsgronden*

In onderdeel f van het tweede lid van artikel 3.1 van het ontwerp wordt bepaald dat in het vergunningenregister ook andere relevante informatie die de CGA voor de registratie van belang acht in relatie tot de betreffende vergunning, zal worden vermeld. In de toelichting op dit artikel ontbreekt een motivering hiervoor. De Raad is van oordeel dat hierbij sprake is van een te ruime formulering van voornoemd artikelonderdeel. Er kunnen immers uitzonderingsgronden bestaan die al dan niet door de rechter zijn bepaald en die met zich zullen meebrengen dat openbaarmaking (dwingend) achterwege moet blijven. Bij het bepalen of er uitzonderingsgronden aanwezig zijn, dient rekening te worden gehouden met het verbod van willekeur en met grondrechten, zoals het recht op privacy. Geanalyseerd moet tevens worden of het belang van het openbaar maken van een besluit of andere aan de verstrekte kansspelvergunning gerelateerde informatie groter is dan het belang om dit niet openbaar te maken. Deze uitzonderingsgronden moeten volgens de Raad in het ontwerp worden opgenomen en in de memorie van toelichting worden toegelicht.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*

#### *3°. De bescherming van persoonsgegevens*

Ten aanzien van onderdeel f van het tweede lid van artikel 3.1 van het ontwerp rijst de vraag hoe deze bepaling zich verhoudt tot het bepaalde in de Landsverordening bescherming

---

<sup>30</sup> Uit jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens blijkt dat niet alleen natuurlijke personen maar onder omstandigheden ook rechtspersonen een beroep kunnen doen op artikel 8 van het EVRM. Zie in dit verband onder meer EHRM 16 april 2002, nr. 37971/97 Société Colas Est vs. Frankrijk, EHRM 16 december 1992, NJ 1993, 400 en EHRM 16 februari 2000, nr. 27798/95 Amann vs. Zwitserland.



persoonsgegevens. In die landsverordening wordt onder meer bepaald dat er sprake moet zijn van ondubbelzinnige toestemming van betrokkene (artikel 7) en een passend beveiligingsniveau bij het bewaren van gegevens (artikel 13).

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*

*4°. De categorieën sanctiebeschikkingen die openbaar worden gemaakt*

Volgens het vierde lid van artikel 3.1 van het ontwerp zal alleen de sanctiebeschikking tot intrekking van een kansspelvergunning en de beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete in het register worden opgenomen. Met andere woorden, alleen de bestraffende bestuursrechtelijke sancties zullen openbaar gemaakt worden. Het is niet duidelijk om welke reden ervoor gekozen is om de bestuursrechtelijke herstelsancties niet openbaar te maken.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*

*5°. Het vaststellen van een reglement*

Op grond van artikel 3.1 van het ontwerp zal de CGA een openbaar toegankelijk register bijhouden waarin alle kansspel- en leveranciersvergunningen worden genoemd, alsook onherroepelijke sanctiebeschikkingen.

*De Raad adviseert de regering na te gaan of het wenselijk is een wettelijke grondslag in het ontwerp op te nemen voor het vaststellen van een reglement, onder andere ten behoeve van het opstellen van een procedure voor het samenstellen van het register, het aanwijzen van een functionaris voor het beheer van het register en een procedure voor het verwijderen na een bepaalde periode van sanctiebeschikkingen uit het register.*

j. De non-profit kansspelen (artikel 4.1)

*1°. Vrijgestelde non-profit spelen*

In artikel 4.1, eerste lid, van het ontwerp zijn eisen gesteld aan non-profit spelen en het derde lid van artikel 4.1 stelt eisen aan de spelregels en veiligheidseisen. Op dit laatste wordt in artikel 4.1, vierde lid, van het ontwerp een uitzondering gemaakt voor 'vrijgestelde' non-profit spelen. Het is de Raad niet duidelijk wat met 'vrijgestelde' non-profit spelen wordt bedoeld omdat ervan uitgegaan moet worden dat alle non-profit spelen 'vrijgestelde' kansspelen zijn. Zie daartoe de toelichting op artikel 4.1 (pagina 27, de laatste twee tekstblokken en het bijbehorende opschrift). *De Raad adviseert de regering na te gaan of het ontwerp en de memorie van toelichting in overeenstemming met elkaar moeten worden gebracht.*

*2°. Maximaal aantal te organiseren non-profit kansspelen en de maximale omzet*

Artikel 4.1, eerste lid, van het ontwerp staat het toe dat dezelfde non-profitorganisatie maximaal tien keer per jaar een non-profitspel organiseert. Een non-profit kansspel mag niet meer dan NAF 250.000,- aan omzet opbrengen. Uitgaande van een loterij met een terugbetalingspercentage van 50% betekent dit dat een non-profit organisatie een brutowinst zou kunnen genereren van NAF 1,250.000,- per jaar, wat erg hoog is voor een non-profit organisatie. De Raad kan zich niet aan de indruk onttrekken dat hier misbruik van zou kunnen worden gemaakt.<sup>31</sup> Het is dan ook de vraag waar het maximale aantal van tien te organiseren non-profit kansspelen en een omzet van maximaal NAF 250.000,-, op gebaseerd zijn.

*De Raad adviseert de regering de memorie van toelichting aan te vullen en indien nodig het ontwerp aan te passen.*

---

<sup>31</sup> 'Non-profit organisations are particularly vulnerable, and countries should ensure that they cannot be misused' (The FATF Recommendations: International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation, pagina 13, bij punt '8. Non-profit organisations').





### 3°. De kosten

In artikel 4.1 van het ontwerp worden er regels vastgesteld met betrekking tot het organiseren van non-profit kansspelen. Volgens het vijfde lid van dat artikel moeten instellingen die non-profit kansspelen organiseren zich registreren bij de CGA. Het is op grond van het achtste lid van artikel 4.1 verboden om gelegenheid te bieden tot deelname aan non-profit spelen indien niet ten minste vier weken van tevoren hiervan melding is gedaan bij de CGA. Het is aannemelijk dat de CGA ten behoeve van ten minste de registratie en melding en ter uitvoering van het toezicht op deze non-profit kansspelen kosten zal moeten maken of in rekening brengen. Dit soort kosten worden niet vastgesteld in de artikelen 5.19 en 5.20 van het ontwerp, aangezien het daarin alleen gaat om kansspel- en leveranciersvergunningen en de accreditatie. Het is niet duidelijk welke bedragen een instelling die non-profit kansspelen aanbiedt aan de CGA moet vergoeden in verband met de organisatie van dit soort kansspelen.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp aan te passen.*

#### k. De voorlopige kansspelvergunning (artikel 5.1)

Uit het achtste lid van artikel 5.1 van het ontwerp volgt, voor zover relevant, dat de CGA hangende het onderzoek in de tweede fase van de vergunningsaanvraag kan beslissen om een voorlopige kansspelvergunning af te geven. In de toelichting op dit artikel wordt aangegeven dat de bij krachtens de LOK vastgestelde bepalingen van overeenkomstige toepassing zijn op een voorlopige kansspelvergunning.

De Raad is van oordeel dat het van overeenkomstige toepassing verklaren van regels op de voorlopige kansspelvergunning in het licht van aanwijzing 158 van de Awr, niet in de memorie van toelichting maar in het ontwerp zelf moet geschieden.

*De Raad adviseert de regering om artikel 5.1 van het ontwerp aan te passen.*

#### l. De eigendoms- en zeggenschapsstructuur van het concern (artikel 5.2)

In onderdeel b van het tweede lid van artikel 5.2 van het ontwerp wordt bepaald dat de CGA inlichtingen en bescheiden kan verlangen teneinde inzicht te krijgen in onder meer de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van het concern waartoe de aanvrager behoort. Volgens de toelichting op dit artikel maakt bedoeld inzicht de verhoudingen en verantwoordelijkheden binnen het bedrijf duidelijk. In het licht van de in de memorie van toelichting gegeven verduidelijking vraagt de Raad of de CGA niet eerder inzicht moet krijgen in de, qua hiërarchische positie hogerstaande, holding of moeder- of houdermaatschappij.

*De Raad adviseert de regering om duidelijkheid te creëren door het ontwerp op dit punt aan te passen. Indien een bevestigend antwoord gegeven kan worden op de hiervoor gestelde vraag, dient ten overvloede ook onderdeel b van het tweede lid van artikel 5.2 van het ontwerp te worden aangepast.*

#### m. Kwetsbare personen (artikel 5.4)

##### 1°. Het herkennen van kwetsbare personen

In onderdeel b van het eerste lid van artikel 5.4 van het ontwerp wordt bepaald dat de kansspelvergunninghouder een beleid moet voeren ter voorkoming van deelname aan kansspelen door kwetsbare personen. Dit beleid moet ten minste de wijze inhouden waarop kwetsbare personen worden geïdentificeerd. Volgens de toelichting op dit artikel onderdeel gaat het niet zozeer om het herkennen van elke kwetsbare persoon maar eerder om een beleid te hebben als die persoon herkend wordt. Aangezien het hierbij zou kunnen gaan om strijd met grondrechten, zoals het verbod op discriminatie en het recht op privacy, neergelegd in de artikelen 8 en 14 van het EVRM en in het Twaalfde Protocol van het EVRM, is de Raad van oordeel dat ter voorkoming hiervan voldoende waarborgen in de LOK moeten worden opgenomen. Bovendien moet ook rekening worden gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het verbod op willekeur.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*



*2°. Het spelersprofiel*

Volgens onderdeel c van het eerste lid van artikel 5.4 van het ontwerp dient de kansspelvergunninghouder ook beleid te hebben waaruit blijkt welke maatregelen genomen worden om onmatige deelname of de dreiging daarvan door de kwetsbare persoon te voorkomen. In de toelichting op dit artikelonderdeel wordt het instellen van een spelersprofiel als voorbeeld van dit beleid genoemd. De Raad is van oordeel dat ook in dit geval voldoende waarborgen in de LOK opgenomen moeten worden ter voorkoming van strijd met grondrechten en algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het verbod op discriminatie, het recht op privacy en het verbod van willekeur.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*

*3°. De termijn voor uitsluiting van deelname aan kansspelen*

Op grond van het tweede lid van artikel 5.4 van het ontwerp zal de kansspelvergunninghouder de kwetsbare persoon in het geval omschreven in dat artikellid voor een termijn van ten minste twaalf maanden van deelname aan het kansspel uitsluiten. Het is niet duidelijk waarom voor deze termijn is gekozen.

Daarnaast is de Raad van oordeel dat ter voorkoming van willekeur het niet aan een kansspelvergunninghouder overgelaten moet worden om te beslissen hoelang de termijn van uitsluiting zal duren. Er dient met andere woorden geen minimumtermijn in de LOK te worden opgenomen, maar een maximumtermijn.

*De Raad adviseert de regering om het tweede lid van artikel 5.4 van het ontwerp aan te passen.*

n. Het aanhouden van virtuele activa en het verrichten van digitale transacties (artikel 5.7)

Volgens artikel 5.7 van het ontwerp kan een kansspelvergunninghouder virtuele activa aanhouden en ook chartaal, giraal en digitale transacties verrichten. In de toelichting op dit artikel wordt slechts aangegeven dat het derde lid van artikel 2.2 van de LOK in acht moet worden genomen. In dat artikellid wordt aangegeven wat onder een verantwoord kansspelaanbod wordt begrepen. De Raad is van oordeel dat mede ten behoeve van de consument (deelnemer aan kansspelen) in een landsverordening (of landsverordeningen) voldoende waarborgen moeten worden opgenomen om oneigenlijk gebruik, nadeel en schade of criminele activiteiten te voorkomen. In de memorie van toelichting ontbreekt bijvoorbeeld een uiteenzetting over de positie van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten inzake het aanhouden van virtuele activa en het verrichten van digitale transacties. De regering moet in de memorie van toelichting aangeven welke maatregelen in (nieuwe) wettelijke regelingen over dit onderwerp opgenomen zullen worden en binnen welke termijn deze vastgesteld zullen zijn.

*De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting en zo nodig het ontwerp aan te passen.*

o. Van overeenkomstige toepassing verklaren van de Landsverordening comptabiliteit 2010 (artikel 5.8)

In het tweede lid van artikel 5.8 van het ontwerp worden de bepalingen van de Landsverordening comptabiliteit 2010 over de begroting en de rekening van overeenkomstige toepassing verklaard op het beheer van het waarborgfonds. De regels, opgenomen in de Landsverordening comptabiliteit 2010, hebben in hoofdzaak betrekking op de begroting en de jaarrekening van het Land. De vaststelling in het tweede lid van artikel 5.8 van het ontwerp dat "bepalingen gegeven bij of krachtens de Landsverordening comptabiliteit 2010 zijn van overeenkomstige toepassing bij het beheer van het waarborgfonds" is naar het oordeel van de Raad om die reden te ruim. Een nadere specificatie welke hoofdstukken c.q. bepalingen van genoemde landsverordening van overeenkomstige toepassing zijn acht de Raad noodzakelijk.

*De Raad adviseert de regering om het tweede lid van artikel 5.8 van het ontwerp aan te passen.*



p. De rapportages (artikel 5.11)

*1°. De incidentenrapportage*

In het zesde lid van artikel 5.11 van het ontwerp wordt bepaald dat een incidentenrapportage binnen 24 uur na een incident moet worden ingediend bij de CGA. Het is niet duidelijk hoe het zesde lid van artikel 5.11 van het ontwerp zich verhoudt tot de bepalingen van de Algemene termijnenlandsverordening indien de termijn op een feest- of vrije dag zal vallen.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp aan te passen.*

*2°. De periodiciteit van de rapportage inzake spelerstransacties*

Volgens het zevende lid (laatste zin) van artikel 5.11 van het ontwerp beslist de CGA over de vorm en periodiciteit van de rapportage inzake spelerstransacties. Op grond van het negende lid, onderdeel c van artikel 5.11 van het ontwerp kunnen 'nadere' regels over de vorm, de periodiciteit van inleveren van bedoelde rapportage en de periodes waarop de rapportages betrekking hebben bij ministeriële regeling met algemene werking worden vastgesteld. Volgens de Raad dient duidelijkheid gecreëerd te worden over de periodiciteit van de rapportage inzake spelerstransacties. Uit artikel 5.11 van het ontwerp moet met andere woorden duidelijk blijken of de GCA of de Minister van Financiën over de periodiciteit van de rapportage zal beslissen.

*De Raad adviseert de regering om de discrepantie tussen het zevende en negende lid van artikel 5.11 op te heffen.*

q. Sleutelfuncties (artikel 5.13)

*1°. Substance vereiste c.q. (creëren van) werkgelegenheid*

Volgens artikel 5.13, eerste lid, onderdelen a en b van het ontwerp dienen kansspelvergunninghouders met betrekking tot de inzet van lokaal personeel aan bepaalde vereisten te voldoen. Zo dient een vergunninghouder gedurende het eerste jaar van de exploitatie aan ten minste één (lokale) sleutelpersoon werk te verschaffen. Vanaf het vijfde jaar dient het aantal sleutelpersonen - rekening houdend met artikel 5.13, zesde lid - uitgebreid te worden naar minimaal drie. Indien met de LOK tevens getracht wordt om werkgelegenheid te bevorderen zouden de vereisten met betrekking tot de inzet van lokale personen - gelet op de niet al te hoge scholingsgraad van de beroepsbevolking in Curaçao, de hoge werkloosheid<sup>32</sup> en de krapte aan specifieke expertise - moeten worden afgestemd op het aanbod op de arbeidsmarkt. Immers, het niet kunnen voldoen aan de substance vereisten c.q. minimale inzet van lokale sleutelpersonen - vanwege krapte op de lokale arbeidsmarkt - kan resulteren in afwijzing van de aanvraag of intrekking van de vergunning, met als resultaat minder werkgelegenheid. Voor het bevorderen van de werkgelegenheid binnen de kansspelsector is het volgens de Raad duidelijk dat minder zware substance eisen dienen te worden gesteld (aan door lokale personen in te vullen functies).

*Gelet op het vorenstaande adviseert de Raad de regering in de memorie van toelichting het hanteren van sleutelpersonen in relatie tot het bevorderen van werkgelegenheid toe te lichten, of anders de vereisten te versoepelen door bijvoorbeeld in plaats van sleutelpersonen fte's te hanteren en daarnaast het aantal vereiste fte's te koppelen aan de omvang van de organisatie.*

*2°. Definitie van 'sleutelfuncties'*

Artikel 5.13, derde lid, eerste zin, van het ontwerp bepaalt dat sleutelfuncties niet tegelijkertijd door eenzelfde persoon mogen worden vervuld als deze functies door hun aard als onverenigbaar met elkaar worden beschouwd. Wat sleutelfuncties zijn is niet toegelicht in de memorie van toelichting. De Raad gaat er evenwel van uit dat met sleutelfuncties worden

---

<sup>32</sup> Curaçao data.cbs.cw/labour geeft voor Curaçao een werkloosheid van 13,1% in 2022 aan. Ter vergelijking kan worden aangegeven dat de werkloosheid in Nederland in het eerste kwartaal 2023 3,6% was en in Aruba 8,8% in 2021.



bedoeld functies die sleutelpersonen conform artikel 1.1, onderdeel p, van het ontwerp (kunnen) bekleden, te weten functies waardoor bedoelde personen:

- 1°. indirect of rechtstreeks zeggenschap hebben over het bestuur, de activa of de vaststelling of uitvoering van het operationele beleid van de vergunninghouder; of
- 2°. significante invloed uitoefenen op het bestuur, de activa of de vaststelling of uitvoering van het operationele beleid van de vergunninghouder.

Het is de Raad niet duidelijk of artikel 5.13, derde lid, eerste zin:

- het verbiedt om de functies onder 1° en 2° tegelijkertijd te doen uitoefenen door dezelfde natuurlijk persoon; of
- erop doelt dat er andere functies zijn die naar hun aard niet verenigbaar zijn met de functies onder 1° en 2°; of
- de toelichting op artikel 1.1, onderdeel q (bedoeld wordt 'p'), van het ontwerp volgt, in die zin dat bepaalde in die toelichting genoemde functies niet verenigbaar zijn met elkaar, te weten: bestuurders, (andere) leidinggevendenden en compliance officers die een sleutelpositie hebben in het kader van de exploitatie van het vergunde kansspel.

Voorkomen moet worden dat concentraties van belangen kunnen ontstaan. Om die reden vindt de Raad dat in het ontwerp zélf functies moeten worden genoemd die in ieder geval vallen onder artikel 5.13, derde lid, eerste zin, van het ontwerp. Voor een goed inzicht in (de bedoeling) van dit artikelonderdeel is het belangrijk dat het gedegen wordt toegelicht in de memorie van toelichting of dat de term 'sleutelfuncties' in het ontwerp wordt gedefinieerd.

*De Raad adviseert de regering in het ontwerp functies te noemen waarop artikel 5.13, derde lid, eerste zin, van het ontwerp in ieder geval van toepassing is en deze bepaling in de memorie van toelichting nader toe te lichten dan wel de term 'sleutelfuncties' te definiëren in het ontwerp.*

### 3°. *Discrepantie tussen ontwerp en memorie van toelichting*

De tweede zin van artikel 5.13, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat 'nadere regels' kunnen worden gesteld ten aanzien van de functies die onverenigbaar zijn met die van sleutelpersonen. In de memorie van toelichting (pagina 38, vierde tekstblok) staat dat het derde lid het mogelijk maakt om bij ministeriële regeling met algemene werking 'regels' te stellen met betrekking tot functies die onverenigbaar zijn met die van sleutelpersonen.

*De Raad adviseert de regering ten aanzien van artikel 5.13, derde lid, tweede zin, van het ontwerp, de memorie van toelichting met het ontwerp in overeenstemming te brengen.*

### 4°. *De onafhankelijke deskundige*

Artikel 5.13, vierde lid, onderdeel e, van het ontwerp eist een verklaring van een onafhankelijke deskundige waarin is bevestigd dat de vergunninghouder de bruto spelopbrengst van minder dan NAf 20.000.000,- nog niet heeft bereikt.

*De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting toe te lichten wie of wat als onafhankelijke deskundige moet worden aangemerkt en indien nodig het ontwerp aan te passen.*

### 5°. *Discrepantie tussen 'minister' en 'CGA'*

*Gelet op de instelling van de CGA als kansspelautoriteit tevens zelfstandig bestuursorgaan, adviseert de Raad de regering de bevoegdheid tot ontheffing van de verplichting tot naleving van artikel 5.13, zesde lid, van het ontwerp, niet toe te kennen aan de minister maar aan de CGA.*

### r. De leveranciersvergunning (artikel 5.14)

Volgens het eerste lid van artikel 5.14 van het ontwerp kan aan naamloze of besloten vennootschappen die naar het recht van Curaçao zijn opgericht en statutair in Curaçao zijn gevestigd een leveranciersvergunning worden verleend. De Raad constateert dat de gronden voor weigering van een voorlopige of een definitieve leveranciersvergunning en ook de



schorsings- en intrekingsgronden niet (expliciet) in artikel 5.14 van het ontwerp zijn opgenomen. Volgens de toelichting op dit artikel wordt op grond van het negende lid een voorlopige vergunning in ieder geval niet verleend indien één of meer van de gevallen, genoemd in artikel 2.2, tweede lid zich voordoen.

Het gestelde in deze toelichting ten aanzien van een voorlopige vergunning wordt bereikt door de van overeenkomstige toepassing verklaring in het tweede lid van artikel 5.14 van het negende lid van artikel 5.1, in samenhang met het tweede lid van artikel 2.2.

*Uit het oogpunt van toegankelijkheid en duidelijkheid van een regeling adviseert de Raad de regering de gronden voor weigering van een voorlopige leveranciersvergunning expliciet in artikel 5.14 van het ontwerp te regelen. Daarnaast adviseert de Raad om de weigerings-, schorsings- en intrekingsgronden ten aanzien van een (definitieve) leveranciersvergunning in het ontwerp op te nemen.*

s. De accreditatie (artikel 5.18)

*1°. Het verlenen van accreditatie*

Op grond van artikel 5.18, eerste lid, van het ontwerp kan de CGA accreditaties verlenen aan leveranciers. De leverancier die voor een accreditatie in aanmerking wil komen, moet op grond van artikel 5.18, tweede lid, aannemelijk maken dat hij in voldoende mate beschikt over de nodige kennis, ervaring en overige kwaliteiten voor het aanbieden van de dienst of diensten waarvoor hij accreditatie vraagt. Het negende lid van artikel 5.18 bepaalt dat de CGA daartoe nadere criteria kan vaststellen.

De diensten waarvoor accreditatie kan worden verleend zijn zeer divers en zijn genoemd in artikel 5.18, eerste lid, van het ontwerp.

De accreditatie wordt door de CGA zélf verleend en kan ook worden verleend aan buitenlandse rechtspersonen met een filiaal op Curaçao. In de memorie van toelichting (pagina 8, tweede tekstblok, eerste zin) staat dat leveranciers daarmee kunnen aantonen dat hun diensten aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Dit houdt in dat de CGA over deskundigheid van zeer uiteenlopende aard moet beschikken om te kunnen beoordelen of een leverancier aan de vereisten van het tweede lid van artikel 5.18 voldoet. De Raad kan uit het ontwerp en de bij het adviesverzoek gevoegde stukken niet opmaken of de CGA over de vereiste deskundigheid beschikt, dan wel op welke wijze de CGA daarover kan beschikken.

*De Raad adviseert de regering in de memorie aan te geven of de CGA over de deskundigheid beschikt of kan beschikken om op adequate wijze uitvoering te geven aan het voorgestelde artikel 5.18 van de LOK.*

*2°. Bezwaar en beroep tegen besluiten ingevolge artikel 5.18*

Omdat de CGA een bestuursorgaan is in de zin van artikel 2 van de Landsverordening administratieve rechtspraak (hierna: Lar) zou tegen de besluiten ingevolge het voorgestelde artikel 5.18 van de LOK bezwaar dan wel beroep kunnen worden aangetekend op grond van artikel 55 in samenhang met artikel 7 van de Lar. Het achtste lid van artikel 5.18 gaat daar ook van uit. De Raad wijst echter op artikel 7, tweede lid, onderdeel j, van de Lar dat beroep en dus ook bezwaar tegen beschikkingen 'houdende de beoordeling van het kennen en kunnen van iemand die te dier zake is geëxamineerd of op andere wijze is getoetst' uitsluit. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat uit de Nederlandse praktijk blijkt dat op deze uitsluiting weer uitzonderingen zijn.<sup>33</sup>

*De Raad adviseert de regering na te gaan of het gewenst is dat het mogelijk gemaakt wordt om bezwaar en beroep ingevolge de Lar te kunnen aantekenen tegen besluiten die zijn genomen op basis van artikel 5.18 van de LOK, in dat geval zal daar wellicht een wettelijke grondslag voor moeten worden opgenomen in het ontwerp.*

<sup>33</sup> M.E.B. de Haseth c.s., Landsverordening Administratieve Rechtspraak Curaçao, Boom juridisch (Den Haag 2016), pagina 51.



### *3°. Door de CGA vast te stellen nadere criteria*

Het is de vraag of de door de CGA eventueel vast te stellen nadere criteria ingevolge artikel 5.18, negende lid, van het ontwerp, moeten worden aangemerkt als beleidsregels of regelgeving (ofwel algemeen verbindende voorschriften). In laatstgenoemd geval zal verordenende bevoegdheid aan de CGA moeten worden verleend op grond van artikel 111, derde lid, van de Staatsregeling. In dit verband wordt verwezen naar onderdeel II. 1. w. '3°. Beleidsregels' van dit advies.

*De Raad adviseert de regering de memorie van toelichting aan te vullen en indien nodig het ontwerp aan te passen.*

### *4°. Het modelaanvraagformulier*

In het derde lid van artikel 5.18 van het ontwerp wordt bepaald dat de CGA een modelaanvraagformulier voor de accreditatie kan vaststellen. De Raad is van oordeel dat in verband met de rechtszekerheid de CGA verplicht moet worden om een modelaanvraagformulier vast te stellen en bekend te maken. Uit dat model dient tevens duidelijk te blijken welke informatie en gegevens noodzakelijk zijn om de aanvraag in behandeling te kunnen nemen.

*De Raad adviseert de regering om het derde lid van artikel 5.18 van het ontwerp aan te passen.*

### *5°. Het vervallen van de accreditatie*

Volgens het zesde lid van artikel 5.18 van het ontwerp vervalt een accreditatie van rechtswege bij aanvang van het zesde kalenderjaar nadat deze door de CGA is verleend. In de memorie van toelichting ontbreekt een motivering om welke reden een accreditatie van rechtswege zou moeten vervallen. Bovendien blijkt uit de memorie van toelichting niet of er een nieuwe aanvraag om accreditatie of een aanvraag voor verlenging van de duur van de verleende accreditatie mag worden ingediend en wat de beslistermijn en procedure hiervoor is. Daarnaast is niet duidelijk om welke reden gekozen wordt voor een termijn van 'het zesde kalenderjaar nadat' de accreditatie is verleend.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*

### *6°. Intrekkingsgronden*

#### *- Meerdere gronden*

In het zevende lid van artikel 5.18 van het ontwerp wordt een grond bepaald waarop een accreditatie kan worden ingetrokken. Volgens de Raad kunnen er meer gronden bestaan waarop een accreditatie ingetrokken moet worden. Voorbeelden hiervan zijn faillissement, surséance van betaling, onherroepelijke veroordeling wegens misdrijven gerelateerd aan kansspelen, het handelen in strijd met andere wettelijke regelingen gerelateerd aan kansspelen, op verzoek van de rechtspersoon en bij het overlijden van een natuurlijk persoon die de accreditatie heeft aangevraagd.

*De Raad adviseert de regering om artikel 5.18 van het ontwerp aan te passen.*

#### *- Tegenstrijdigheid*

In het zevende lid van artikel 5.18 van het ontwerp wordt bepaald dat de accreditatie ingetrokken kan worden indien zich omstandigheden voordoen of feiten bekend worden op grond waarvan de accreditatie niet verleend zou worden indien deze omstandigheden of feiten bekend waren geweest. Volgens de formulering van het zevende lid is de intrekking facultatief ('kan-bepaling'). De strekking van de intrekkingsgrond brengt echter met zich mee dat de accreditatie verplicht ingetrokken moet worden. Deze bepaling is naar het oordeel van de Raad innerlijk tegenstrijdig. In het ontwerp moet volgens de Raad een onderscheid worden gemaakt tussen facultatieve en imperatieve intrekkingsgronden.

*De Raad adviseert de regering om artikel 5.18 van het ontwerp aan te passen.*



7°. *Niet staken van diensten bij intrekking van een accreditatie en sanctionering in dit verband*

- Het staken met het aanbieden van diensten

In de LOK wordt een vrijwillig accreditatiestelsel ingevoerd (artikel 5.18, eerste lid van het ontwerp en de toelichting daarop). Door de keuze voor een vrijwillige en facultatieve accreditatie kan elke leverancier van niet kritieke diensten ook zonder vergunning of accreditatie de bedoelde diensten aan exploitanten op Curaçao aanbieden.

Volgens het achtste lid van artikel 5.18 van het ontwerp, voor zover relevant, is de leverancier verplicht om, zodra de accreditatie is ingetrokken, het aanbieden van diensten aan exploitanten op Curaçao te staken. Uit de memorie van toelichting kan echter niet worden opgemaakt waarom bij verlies van een accreditatie de betrokken leverancier niet gewoon, zoals andere bestaande leveranciers zonder een accreditatie, zijn dienstverlening kan continueren.

*De Raad adviseert de regering de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen en zonodig het achtste lid van artikel 5.18 van het ontwerp te schrappen.*

- Sanctionering van gedraging die tot intrekking van een accreditatie heeft geleid

De Raad mist in het ontwerp op zijn minst een voorziening voor het geval de leverancier het aanbieden van diensten niet staakt. Volgens de Raad dient met andere woorden een sanctie op de desbetreffende gedraging gesteld te worden door het achtste lid van artikel 5.18 bijvoorbeeld in de artikelen 13.5, eerste lid (last onder dwangsom), 13.17 (last onder bestuursdwang) of 13.32, tweede lid (bestuurlijke boete) van het ontwerp op te nemen.

Daarnaast dient volgens de Raad ook ten aanzien van de gedraging die ertoe heeft geleid dat de accreditatie is ingetrokken een sanctie te worden gesteld. Volgens het zevende lid van artikel 5.18 van het ontwerp gaat het immers om omstandigheden die zich voordoen of feiten die bekend worden nadat de accreditatie is verleend en die, indien zij bekend waren geweest, zouden hebben geleid tot het weigeren van accreditatie. Ten aanzien van deze gedraging zou bijvoorbeeld een bestuurlijke boete kunnen worden opgelegd. In dit verband wordt verwezen naar onderdeel II. 1. al, '4 °. Gedragingen die niet in de opsomming voorkomen' van dit advies.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp aan te passen.*

t. De vergoedingen voor het in behandeling nemen van aanvragen of andere autorisaties (artikelen 5.19 en 5.20)

1°. *Heffing van vergunningsrechten*

Artikel 5.19, achtste lid, van het ontwerp bepaalt dat bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, nadere regels kunnen worden gesteld over de heffing van vergunningsrechten. Opgemerkt wordt dat vergoedingen voor het in behandeling nemen van aanvragen in artikel 5.19 geregeld worden en het heffen van vergunningsrechten in artikel 5.20 van het ontwerp wordt geregeld. Zie daartoe ook de toelichting op de artikelen 5.19 en 5.20 (pagina 41, zesde en zevende tekstblok).

*De Raad adviseert de regering na te gaan of het achtste lid van artikel 5.19 van het ontwerp moet worden geschrapt.*

2°. *Het vergunningsrecht*

Op grond van artikel 5.20, eerste lid, van het ontwerp wordt een vergunningsrecht geheven. Dit vergunningsrecht bestaat conform het tweede lid van artikel 5.20 uit een vast recht aan Landskas:

- a. ter dekking van de geraamde kosten voor het toezicht van de CGA; en
- b. voor het houden van de vergunning.

Het vergunningsrecht is verschuldigd door zowel de kansspelvergunninghouder (artikel 5.20, vierde lid) als de leveranciersvergunninghouder (artikel 5.20, vijfde lid).



De kansspelvergunninghouder mag, conform artikel 5.20, vierde lid, het jaarlijks verschuldigde bedrag van NAf 48.000,- voldoen in maandelijkse termijnen van NAf 4.000,-. Deze mogelijkheid tot maandelijkse betaling van het jaarlijks verschuldigde bedrag van NAf 48.000,- geldt, gezien artikel 5.20, vijfde lid, niet voor de leveranciersvergunninghouder. Dit onderscheid zal in de memorie van toelichting uitgelegd moeten worden. Mocht er geen draagkrachtige motivering voor zijn dan moet het ontwerp volgens de Raad worden aangepast, in die zin dat voor beide vergunninghouders gelijke betalingstermijnen gelden.

In het ontwerp ontbreekt een bepaling die regelt wanneer de ingevolge artikel 5.20, derde en vijfde lid, genoemde bedragen verschuldigd zijn. Evenmin is geregeld of de ingevolge artikel 5.20, derde, vierde en vijfde lid, van het ontwerp verschuldigde bedragen, tijdsevenredig over de resterende maanden van het jaar dan wel geheel verschuldigd zijn indien de vergunning in de loop van het jaar wordt verstrekt.

Voorts is het door de kansspelvergunninghouder verschuldigde vergunningsrecht in artikel 5.20, derde en vierde lid, verdeeld over het vast recht voor het doorlopend toezicht van de CGA ad NAf 45.000,- per jaar en het vast recht voor het houden van de kansspelvergunning ad NAf 48.000,- per jaar (zie artikel 5.20, tweede lid, onderdelen a en b). Dit onderscheid is in artikel 5.20, vijfde lid, niet gemaakt ten aanzien van hetgeen de leveranciersvergunninghouder verschuldigd is. De Raad gaat er dan ook van uit dat de leveranciersvergunninghouder totaal NAf. 48.000,- per jaar moet voldoen voor de dekking van de geraamde kosten voor doorlopend toezicht van de CGA én voor het houden van de vergunning, hoewel dit niet is op te maken uit de toelichting op de artikelen 5.19 en 5.20 van het ontwerp (pagina 41, tweede tot en met achtste tekstblok). De Raad vindt dat dit alsnog uit het ontwerp moet blijken.

*De Raad adviseert de regering de memorie van toelichting aan te vullen en het ontwerp aan te passen.*

### 3°. De hoogte van het vergunningsrecht

- De bruto-spelopbrengst als basis voor de berekening van het vergunningsrecht  
De Raad stelt vast dat de door de vergunninghouders verschuldigde vergunningsrechten alle vaste bedragen betreffen. Deze bedragen gelden, conform artikel 5.20, derde tot en met vijfde lid, van het ontwerp, voor zowel grote als kleinere online-kansspelaanbieders. Hantering van een percentage van het 'inkomen' zou een bijdrage kunnen leveren aan een van de doelen van deze landsverordening, te weten verhoging van de inkomsten voor Curaçao<sup>34</sup>. Als basis daarvoor zou de bruto spelopbrengst kunnen dienen die genoemd is in artikel 5.13, vijfde lid, van het ontwerp. Dit betekent dat iedere kansspelvergunninghouder relatief gezien hetzelfde voor vergunningsrecht verschuldigd is.

*De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting op het bovenstaande in te gaan en indien nodig het ontwerp aan te passen.*

- Cijfermatige vergelijking van de fees met andere online gaming jurisdicties  
Voor het vaststellen van de meest aantrekkelijke 'fee structuur' zijn besprekingen gevoerd met vertegenwoordigers uit de online gaming sector (memorie van toelichting, pagina 41, vijfde tekstblok). Daarbij is vermeld dat er ook een vergelijking is gemaakt met de fees in andere jurisdicties, zoals Isle of Man, Kahnawake en Malta. In de memorie van toelichting ontbreekt echter een cijfermatige vergelijking (met de meest belangrijke concurrenten) waaruit de sterkte van de concurrentiepositie van Curaçao blijkt.

*De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting een cijfermatige vergelijking met de fees in andere (belangrijke) online gaming jurisdicties op te nemen.*

<sup>34</sup> Memorie van toelichting, pagina 71, laatste tekstblok, eerste zin, en maatregel H.2 van het Landspakket Curaçao.





u. Heffing vergunningsrecht en verschuldigde bedragen (artikel 6.1)

1°. *Het heffingsstelsel: heffing bij wege van voldoening op aangifte*

Op grond van artikel 6.1, eerste lid, van het ontwerp wordt uitgegaan van heffen bij wege van voldoening op aangifte. Bij dit heffingsstelsel wordt de vaststelling van hetgeen verschuldigd is overgelaten aan de belastingplichtige die het bedrag moet betalen. Deze is er zelf voor verantwoordelijk dat het materieel verschuldigde op het juiste bedrag wordt berekend en vastgesteld, en ook tijdig wordt betaald. Pas wanneer de belastingplichtige hierin tekort is geschoten, komt de Inspecteur in actie met correcties in de vorm van een naheffingsaanslag. Dit heffingsstelsel veronderstelt steeds wisselende verschuldigde bedragen over de tijdvakken (in dit geval kalendermaanden) waarover aangifte moet worden gedaan. Artikel 6.1, vierde lid, van het ontwerp luidt dan ook: 'Aangifte geschiedt binnen een termijn van vijftien dagen na het verstrijken van de kalendermaand, waarop zij betrekking heeft'.

De Raad wijst erop dat in het ontwerp sprake is van vaste vergoedingen en niet van wisselende bedragen over tijdvakken (kalendermaanden) die de belastingplichtige zelf zou moeten berekenen en vaststellen via een aangifteformulier. De vaste bedragen maken het mogelijk dat de Inspecteur een aanslag oplegt die betaald moet worden, eventueel in een aantal termijnen. Aangifte doen is volgens de Raad niet nodig. Er behoeven dan geen aangifteformulieren te worden verstrekt en de maandelijks (aangifte)activiteiten bij de Inspecteur en de Ontvanger worden overbodig, wat de administratieve druk op deze instanties ten goede zal komen. De verschuldigde vaste vergoedingen ingevolge artikel 5.19 van het ontwerp dienen slechts eenmalig te worden voldaan, om welke reden zij zich niet lenen voor heffing bij wege van voldoening op aangifte conform artikel 6.1 van het ontwerp. Mocht het eventueel de bedoeling zijn om via de aangifteformulieren extra informatie te verkrijgen over de vergunninghouder en diens exploitatie, dan komt die informatie de CGA toe, omdat de CGA de toezichthouder is.

Artikel 6.1, eerste lid, van het ontwerp is van toepassing op zowel het vergunningsrecht van artikel 5.20 als de verschuldigde vergoedingen van artikel 5.19. Het derde tot en met het vijfde lid van artikel 6.1 zijn echter alleen van toepassing op het verschuldigde vergunningsrecht van artikel 5.20. Op welke wijze de verschuldigde bedragen van artikel 5.19, derde tot en met zevende lid, moeten worden betaald, is niet in het ontwerp geregeld.

Bovendien is in artikel 6.1, tweede lid, van het ontwerp, een aparte bepaling opgenomen voor de voldoening van de vergoedingen die zijn verschuldigd op grond van artikel 5.19, eerste en tweede lid, van het ontwerp. In artikel 6.1, tweede lid, van het ontwerp, is wel geregeld dat gebruik gemaakt moet worden van een door de minister vastgesteld formulier, maar niet bij welke functionaris dan wel instantie de verschuldigde bedragen moeten worden betaald. Deze bedragen zien op de behandeling van de aanvragen en dienen om die reden tegelijk met de indiening van een aanvraag, of voorafgaand aan een aanvraag, te worden voldaan.

*De Raad adviseert de regering het ontwerp aan te passen. Ook wordt geadviseerd om in ieder geval in de memorie van toelichting toe te lichten om welke reden, uitgegaan wordt van heffing bij wege van voldoening op aangifte hoewel in het ontwerp uitgegaan wordt van vaste vergoedingen voor het vergunningsrecht en eenmalige vergoedingen.*

2°. *De motivering voor een afwijkende bepaling in artikel 6.1, tweede lid, van het ontwerp*

In artikel 6.1, eerste lid, van het ontwerp wordt voor de heffing van het vergunningsrecht 'heffing bij wege van voldoening op aangifte' als uitgangspunt gehanteerd. Daar zijn aangiftebiljetten voor gelet op artikel 6.1, zesde lid, van het ontwerp. Artikel 6.1, tweede lid, wijkt voor bepaalde vergoedingen af van het eerste lid, in die zin dat de voldoening van de vergoedingen plaatsvindt conform een door de minister vastgesteld formulier. In de memorie van toelichting is niet toegelicht waarom dit onderscheid wordt gemaakt.



*De Raad adviseert de regering de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen en indien nodig het ontwerp aan te passen.*

*3°. De uitreiking van aangifteformulieren*

In artikel 6.1, zesde lid, van het ontwerp is bepaald dat de CGA de aangiftebiljetten uitreikt. Aangezien de Inspecteur in het ontwerp belast is met de heffing van de vergunningsrechten wijst de Raad de regering op een uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao, d.d. 19 maart 2020 (ECLI:NL:OGEAC:2020:55) waarin is uitgesproken dat de aangifteplicht van een belastingplichtige pas ontstaat wanneer de Inspecteur de vermoedelijke belastingplichtige daartoe heeft uitgenodigd. Dat wil zeggen dat de Inspecteur moet aantonen dat aan de vermoedelijke belastingplichtige een aangiftebiljet is uitgereikt (al dan niet elektronisch) voordat de Inspecteur aan deze een verzuimboete kan opleggen. Artikel 6.1, zesde lid, van het ontwerp voldoet hier niet aan omdat niet de Inspecteur, maar de CGA de aangiftebiljetten uitreikt. Voorts is het niet duidelijk waar de in artikel 6.1, tweede lid, van het ontwerp bedoelde formulieren verkrijgbaar zijn.

*De Raad adviseert de regering artikel 6.1 van het ontwerp aan te passen.*

*4°. De indiening van aangifteformulieren*

Het derde lid verplicht tot het indienen van de aangifteformulieren bij de Ontvanger, inclusief alle vereiste bescheiden. In de toelichting op artikel 6.1 (pagina 42, tweede tekstblok) staat echter dat het ingevulde en ondertekende aangiftebiljet met de vereiste bescheiden onder andere langs elektronische weg bij de Inspecteur kan worden ingediend. Het ontwerp en de memorie van toelichting stemmen op dit punt niet met elkaar overeen.

*De Raad adviseert de regering de memorie van toelichting en het ontwerp met elkaar in overeenstemming te brengen.*

v. De vergunningsrechten (artikel 6.2)

*1°. De verrekening*

In het tweede lid van artikel 6.2 van het ontwerp is bepaald dat vergunningsrechten die ten onrechte of tot een te hoog bedrag zijn betaald door de Ontvanger verrekend zullen worden met toekomstige vergunningsrechten. Gelet op het gehanteerde heffingsstelsel en uitgaande van het feit dat de Inspecteur belast is met de heffing en de Ontvanger met de inning, zal het niet mogelijk zijn om dit artikellid uit te voeren. De Ontvanger kan een teruggave namelijk alleen verrekenen met openstaande aanslagen en niet met toekomstige bedragen die op aangifte moeten worden voldaan. Aangezien de Ontvanger geen heffingsbevoegdheid heeft, kan deze functionaris een verzoek om teruggave niet beoordelen. Voornoemd artikellid moet dan ook worden aangepast.

In artikel 6.2, tweede lid, dient tevens te worden bepaald in welke vorm (bezwaar of verzoek) het verzoek om restitutie moet worden gedaan.

*De Raad adviseert de regering artikel 6.2, tweede lid, van het ontwerp aan te passen.*

*2°. De gelijkstelling met niet volledige betaling van het vergunningsrecht*

Artikel 6.2, vierde lid, van het ontwerp behoeft uitleg in de memorie van toelichting, aangezien in die bepaling de term 'inhouding' wordt gebruikt, hoewel er hier sprake is van een voldoeningsbelasting en niet van een afdrachtbelasting.

*De Raad adviseert de regering de memorie van toelichting aan te vullen en indien nodig artikel 6.2, vierde lid, van het ontwerp aan te passen.*

*3°. Betaling van het op de aangifte vermelde vergunningsrecht*

Volgens het achtste lid van artikel 6.2 van het ontwerp is sprake van een vergrijp indien het aan opzet of grove schuld van de vergunninghouder is te wijten dat het vergunningsrecht, welke op aangifte moet worden voldaan, niet binnen de bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene



maatregelen, gestelde termijn is betaald. De Raad wijst erop dat de bedoelde (betalings)termijn reeds in artikel 6.1, vierde lid, van het ontwerp is vastgesteld.

*De Raad adviseert de regering het ontwerp aan te passen.*

w. Representatieve organisaties en beleidsregels (artikel 12.1)

*1°. Het horen door de CGA van representatieve organisaties*

Volgens het derde lid van artikel 12.1 van het ontwerp stelt de CGA beleidsregels op, nadat de representatieve organisaties hiertoe gehoord zijn. De Raad mist in het ontwerp nadere regels met betrekking tot de procedure die gevolgd moet worden bij het horen van deze organisaties alsmede de termijnen die daarbij gehanteerd moeten worden.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp aan te passen.*

*2°. Het aanwijzen van representatieve organisaties door de CGA*

In het vierde lid van artikel 12.1 van het ontwerp wordt bepaald wat onder een representatieve organisatie moet worden verstaan. Volgens dat artikellid moeten de representatieve organisaties in elk geval door de CGA worden aangewezen. De Raad mist in het ontwerp nadere regels met betrekking tot de procedure die gevolgd moet worden bij het aanwijzen van deze organisaties en de bezwaar- en beroepsmogelijkheden hiertegen.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp aan te passen.*

*3°. Beleidsregels*

Op grond van het vijfde lid van artikel 12.1 van het ontwerp worden in de beleidsregels onder meer regels opgenomen ter voorkoming van witwassen van geld en financiering van terrorisme, alsmede regels met betrekking tot de technische en de organisatorische aard van de kansspelactiviteiten rekening houdend met adviezen, aanbevelingen en standaarden van internationale of intergouvernementele organisaties. De Raad gaat ervan uit dat hiermee wordt beoogd verplichtingen op te leggen aan kansspel- en leveranciersvergunninghouders.

Anders dan een algemeen verbindend voorschrift zijn beleidsregels niet tot burgers gericht maar tot het bestuursorgaan zélf. Om die reden kunnen ze aan burgers geen verplichtingen opleggen zoals een algemeen verbindend voorschrift.<sup>35</sup> Ze berusten niet op bevoegdheid tot regelgeving maar op een bestuursbevoegdheid en dienen voor de afweging van belangen, de interpretatie van bepaalde regels en hoe de vaststelling van feiten dient te geschieden door het bestuursorgaan. Gelet hierop zal artikel 12.1, vijfde lid, van het ontwerp moeten worden aangepast.

De Raad concludeert als volgt:

- mochten de onderwerpen in artikel 12.1, vijfde lid, tot de bestuursbevoegdheden van de CGA behoren dan is het mogelijk dat de CGA daar beleidsregels voor opstelt, namelijk op welke wijze de CGA omgaat met die specifieke bestuursbevoegdheden, om welke reden dit artikellid aangepast moet worden;
- mocht het de bedoeling zijn ten aanzien van de in artikel 12.1, vijfde lid, genoemde onderwerpen, burgers bindende regels op te stellen, dan zou aan de CGA verordenende bevoegdheid kunnen worden toegekend conform artikel 111, derde lid, van de Staatsregeling. Ook in dat geval moet dit artikellid aangepast worden.

*De Raad adviseert de regering het ontwerp aan te passen.*

---

<sup>35</sup> 'Wetgeven', S.E. Zijlstra e.a., Kluwer Deventer 2012, pagina 54.



x. Het begrotingsproces (artikel 12.2)

In artikel 12.2 van het ontwerp komt de procedure c.q. regelgeving voor de vaststelling van de begroting van de CGA aan de orde. De Raad acht een aanvulling op dit artikel van belang en wel met de intentie dat 'indien de minister niet binnen twee maanden beslist nadat de begroting ter goedkeuring is voorgelegd, de begroting geacht wordt te zijn goedgekeurd'.

*De Raad adviseert de regering het ontwerp op dit punt aan te vullen.*

y. Geldstortingen in fondsen (artikel 12.3)

1°. *Financiering van fondsen via CGA*

Volgens artikel 12.2, vierde lid, van het ontwerp komen de kosten, gemaakt voor de taakuitvoering van de CGA, opgenomen in de begroting van de CGA, ten laste van de begroting van het Land. Artikel 12.3, eerste lid, geeft aan dat na ontvangst van de gegenereerde inkomsten als bedoeld in artikel 12.2, tweede lid, drie procent van het ontvangen bedrag gestort wordt in een sportfonds, dat wordt beheerd door het Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport en twee procent van het ontvangen bedrag gestort wordt in een fonds voor bescherming van kwetsbare personen. Laatstgenoemd fonds wordt beheerd door het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn.

Alhoewel artikel 12.2 inderdaad aan de begroting van de CGA refereert gaat de Raad ervan uit dat de te storten bijdragen in de eerdergenoemde fondsen niet uit de begroting van de CGA worden gehaald aangezien de begroting van de CGA via de begroting van het Land gefinancierd wordt. Overigens geeft het ontwerp volgens de Raad niet duidelijk aan welke van de door de CGA gegenereerde inkomsten door de CGA zelf worden beheerd en uit welke middelen de storting in de fondsen dient te geschieden.

*De Raad adviseert de regering in het ontwerp aan te geven welke van de door de CGA gegenereerde inkomsten in beheer van de CGA blijven, om artikel 12.3, eerste lid te verhelderen door te vermelden uit welke middelen de storting in de twee eerdergenoemde fondsen dient te geschieden en om dit tevens in de memorie van toelichting te verduidelijken. Voorts kan de Raad uit het ontwerp niet opmaken of de genoemde constructie voor financiering van het sportfonds en van het fonds voor bescherming van kwetsbare personen een nieuw voornemen is of voortzetting van bestaand beleid en of hierdoor wellicht uitgaven die ten laste van de overheid behoren te komen op de CGA afgewenteld worden. Ook is onduidelijk met welke regelmaat de bedoelde stortingen in de fondsen dienen plaats te vinden, bijvoorbeeld maandelijks of anders en door wie deze stortingen dienen te geschieden. De Raad adviseert de regering het vorenstaande in de memorie van toelichting toe te lichten.*

2°. *De gekozen percentages*

Zoals hierboven aangegeven, wordt ingevolge het eerste lid van artikel 12.3 van het ontwerp een gedeelte van de gegenereerde inkomsten van de CGA in twee fondsen gestort. Een sportfonds dat beheerd wordt door het Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport ontvangt drie procent en een fonds voor de bescherming van kwetsbare personen, beheerd door het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn, ontvangt twee procent. De Raad mist in de memorie van toelichting een uiteenzetting om welke reden voor deze twee percentages gekozen is.

*De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting aan te passen.*

3°. *Het gebruik van gelden uit het sportfonds*

In het tweede lid van artikel 12.3 van het ontwerp wordt bepaald dat de gelden in het sportfonds hoofdzakelijk kunnen strekken tot het doen van uitgaven ten behoeve van de financiering van sociale sportaangelegenheden. Volgens de toelichting op dit artikel kan uit het sportfonds slechts 70% voor de desbetreffende aangelegenheden gebruikt worden. De Raad wijst op aanwijzing 158 van de Awr waarin wordt bepaald dat de memorie van toelichting niet gebruikt kan worden voor het stellen van nadere regels. Indien het de bedoeling is dat alleen 70% voor



sociale sportaangelegenheden wordt aangewend, dan dient dit uit de landsverordening zelf te blijken. Daarnaast dient duidelijk gemaakt te worden op welke wijze of ten behoeve van welke aangelegenheid de resterende gelden in het sportfonds (30%) gebruikt zullen worden.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*

#### *4°. Sociale sportaangelegenheden*

In het tweede lid van artikel 12.3 van het ontwerp wordt bepaald dat betalingen ten gunste van het sportfonds hoofdzakelijk gebruikt kunnen worden voor uitgaven ten behoeve van de financiering van sociale sportaangelegenheden. Het is niet duidelijk wat onder 'sociale sportaangelegenheden' moet worden verstaan en welke de criteria zijn voor een zodanige aanwijzing.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*

#### z. De klachtenregeling (artikel 12.4)

##### *1°. De doorzendplicht*

In het vierde lid van artikel 12.4 van het ontwerp wordt bepaald dat de CGA niet verplicht is om een klacht ter behandeling door te zenden. Het is echter niet duidelijk om welke reden de CGA een klacht zou moeten doorzenden aangezien zij zelf over de klacht zal beslissen. Indien het de bedoeling is om een klacht door te zenden, moet duidelijk gemaakt worden aan welk (bestuurs)orgaan deze klacht doorgezonden moet worden.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp aan te passen.*

##### *2°. Het maken van bezwaar*

Uit onderdeel f van het vierde lid van artikel 12.4 van het ontwerp volgt dat de CGA niet verplicht is om een klacht in behandeling te nemen als de klacht betrekking heeft op een gedraging waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden. In de Awb is een vergelijkbare bepaling opgenomen in artikel 9:8, eerste lid, onderdeel c. Daarbij wordt uitgelegd dat met dit artikelonderdeel voorkomen moet worden dat oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de klachtenregeling door personen die te laat zijn met het indienen van een bezwaarschrift.<sup>36</sup>

*De Raad is van oordeel dat dit onderdeel f nader gemotiveerd dient te worden en adviseert de regering de memorie van toelichting aan te passen.*

##### *3°. In behandeling bij een andere rechterlijke instantie dan een administratieve rechter*

Uit onderdeel g van het vierde lid van artikel 12.4 van het ontwerp volgt dat de CGA niet verplicht is om een klacht in behandeling te nemen als de klacht betrekking heeft op een gedraging die door het instellen van een procedure aan het oordeel van een andere rechterlijke instantie dan een administratieve rechter onderworpen is (geweest).

In de Awb is een vergelijkbare bepaling opgenomen in artikel 9:8, eerste lid, onderdeel e. Daarbij wordt uitgelegd dat met dit artikelonderdeel voorkomen moet worden dat de procedures voor die andere rechterlijke instanties worden doorkruist.<sup>37</sup>

*De Raad is van oordeel dat dit onderdeel g nader gemotiveerd dient te worden en adviseert de regering de memorie van toelichting aan te passen.*

#### aa. De aanwijzing en de bevoegdheden van toezichthouders (artikel 13.1)

##### *1°. De aanwijzing*

In het eerste lid van artikel 13.1 van het ontwerp wordt bepaald dat de CGA of de door de CGA aangewezen personen belast zijn met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de LOK bepaalde. De Raad mist in het ontwerp een bepaling waarin de aanwijzing van

<sup>36</sup> 'Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht', P.J.J. van Buuren e.a, Kluwer, Deventer 2015, p. 1069.

<sup>37</sup> 'Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht', P.J.J. van Buuren e.a, Kluwer, Deventer 2015, p. 1069.



toezichthouders door de CGA in de Landscourant en eventueel op de website van de CGA bekend wordt gemaakt.

*De Raad adviseert de regering om het eerste lid van artikel 13.1 van het ontwerp aan te passen.*

*2°. De bevoegdheden*

In het tweede lid van artikel 13.1 van het ontwerp worden de bevoegdheden van de toezichthouders bepaald. De Raad is van oordeel dat een toezichthouder ook bevoegd zou moeten zijn om een bedrijfsruimte en voorwerpen te verzegelen.

*De Raad adviseert de regering om het tweede lid van artikel 13.1 van het ontwerp aan te passen.*

*ab. De last onder dwangsom (artikel 13.5)*

*1°. Het ontbreken van een toelichting ten aanzien van de opsomming van gedragingen*

In artikel 13.5 van het ontwerp worden de gedragingen genoemd waarvoor door de CGA een last onder dwangsom opgelegd kan worden. Er ontbreekt een toelichting op dit artikel. Hierdoor kan de Raad zich geen oordeel vormen over de beweegredenen van de regering om alleen de in dat artikel genoemde gedragingen als gedragingen aan te merken ten aanzien waarvan een last onder dwangsom opgelegd kan worden.

*De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting aan te passen.*

*2°. Bestraffende sancties versus herstelsancties*

In het eerste lid van artikel 13.5 van het ontwerp wordt aan de CGA de bevoegdheid gegeven om een last onder dwangsom op te leggen ten aanzien van de in dat artikel opgesomde bepalingen. Een last onder dwangsom kan opgelegd worden ten aanzien van een aantal van de gedragingen, genoemd in het tweede lid van artikel 2.4 van het ontwerp. In het tweede lid van artikel 2.4 van het ontwerp worden de gronden bepaald waarop een vergunning wordt ingetrokken. Het intrekken van een vergunning kan op zichzelf een bestraffende ofwel punitieve bestuursrechtelijke sanctie zijn die beoogt om de overtreder leed te veroorzaken. Het is niet duidelijk of het de bedoeling is om naast deze punitieve sanctie ook een herstelsanctie als de last onder dwangsom op te leggen en wat de redenen hiervoor zijn. De Raad is van oordeel dat duidelijkheid gecreëerd moet worden ten aanzien van het bovenstaande.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp aan te passen.*

*3°. Gedragingen ten aanzien waarvan geen last onder dwangsom opgelegd zou moeten worden*

Een last onder dwangsom kan op grond van het eerste lid van artikel 13.5 van het ontwerp opgelegd worden ten aanzien van het bepaalde in onder andere het eerste, vierde en tiende lid van artikel 4.1 en in onder andere het tweede en derde lid van artikel 5.11 van het ontwerp. In deze artikellieden gaat het, kortgezegd, om het bepalen wat een non-profit spel is, welke spelregels niet van toepassing zijn op vrijgestelde non-profit spelen, hetgeen in een modeldocument opgenomen moet worden, het gebruiken van een centrale controledatabank door de CGA en welke soorten rapportages er bestaan. In al deze artikellieden gaat het volgens de Raad niet om gedragingen van anderen die gesanctioneerd moeten worden bij overtreding van bepalingen die daarop betrekking hebben. De Raad is van oordeel dat de bovengenoemde leden van de artikelen 4.1 en 5.11 van het ontwerp niet in de opsomming van het eerste lid van artikel 13.5 van het ontwerp opgenomen moeten worden.

*De Raad adviseert de regering om het eerste lid van artikel 13.5 van het ontwerp aan te passen.*

*4°. Gedragingen die niet in de opsomming voorkomen*

*In tegenstelling tot het bovenstaande is de Raad van oordeel dat de hierna te noemen gedragingen wel in de opsomming van het eerste lid van artikel 13.5 opgenomen zouden moeten worden en adviseert de regering om in het licht daarvan het ontwerp aan te passen:*

- het niet verzenden van een staat van baten en lasten door een non-profit organisatie (het elfde lid van artikel 4.1 van het ontwerp);



- het door de vergunninghouder niet bedingen dat de kansspelovereenkomst tussen hem en de speler beheerst zal worden door het recht van Curaçao en dat geschillen voorgelegd worden aan de rechter in Curaçao (artikel 5.5 van het ontwerp);
- het indienen van rapportages die niet voldoen aan de gestelde eisen (het zevende lid van artikel 5.11 van het ontwerp);
- het niet afdragen van de premies voor het waarborgfonds door vergunninghouders (het eerste lid van artikel 5.8 van het ontwerp);
- het niet geregistreerd zijn bij de GCA van leveranciers die kritieke diensten of goederen leveren aan vergunninghouders (het vierde lid van artikel 5.17 van het ontwerp);
- het niet verstrekken van inlichtingen (het tweede lid van artikel 13.3 van het ontwerp);
- geen medewerking verlenen aan een adequate uitvoering van een onderzoek (het derde lid van artikel 13.3 van het ontwerp).

ac. De gedeeltelijke uitvoering van een last onder dwangsom (artikel 13.10)

Uit de tweede zin van het derde lid van artikel 13.10 van het ontwerp volgt dat het verbeurde bedrag minder mag bedragen dan het bedrag van de last onder dwangsom in het geval dat de last gedeeltelijk is uitgevoerd. In de toelichting op dit artikellid wordt aangegeven dat de wetgever het wenselijk acht dat de CGA, indien uit het toezichtrapport blijkt dat de overtreder slechts een deel van de in de last vermelde herstelwerkzaamheden heeft uitgevoerd, de mogelijkheid heeft om een lager bedrag in te vorderen. Deze kortingsmogelijkheid zou de herstelsanctie last onder dwangsom kunnen uithollen. Weliswaar is de CGA bevoegd om het bedrag te verminderen maar een verplichting hiertoe bestaat niet. Voorkomen moet worden dat op den duur automatisch ten aanzien van alle gevallen waarin een last onder dwangsom wordt opgelegd die slechts gedeeltelijk wordt uitgevoerd, de overtreder een vermindering zal krijgen.

*De Raad adviseert de regering om duidelijkheid te creëren in het bovenstaande door het ontwerp aan te passen.*

ad. De termijn voor het uitbrengen van een nieuwe invorderingsbeschikking (artikel 13.11)

Volgens het tweede lid van artikel 13.11 van het ontwerp is de CGA bevoegd om een nieuwe beschikking tot invordering te geven die in overeenstemming is met de gewijzigde last onder dwangsom. Het is niet duidelijk binnen welke termijn de CGA deze invorderingsbeschikking moet uitbrengen.

*De Raad adviseert de regering om artikel 13.11 van het ontwerp aan te passen.*

ae. De gedragingen waarvoor een last onder bestuursdwang kan worden opgelegd (artikel 13.17)

1°. Het ontbreken van een toelichting ten aanzien van de opsomming van gedragingen

In artikel 13.17 van het ontwerp worden de gedragingen genoemd waarvoor door de CGA een last onder bestuursdwang kan worden opgelegd. Er ontbreekt een toelichting op dit artikel. Hierdoor kan de Raad zich geen oordeel vormen over de beweegreden van de regering om alleen de in dat artikel bedoelde gedragingen als gedragingen aan te merken ten aanzien waarvan een last onder bestuursdwang opgelegd kan worden.

*De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting aan te passen.*

2°. Gedragingen ten aanzien waarvan geen last onder bestuursdwang opgelegd zou moeten worden

In artikel 13.17 van het ontwerp wordt bepaald dat een last onder bestuursdwang opgelegd zou kunnen worden ten aanzien van de gedragingen opgenomen in het eerste en vierde lid van artikel 4.1 van het ontwerp. In deze artikelleden gaat het, kortgezegd, om het bepalen wat een non-profit spel is en welke spelregels niet van toepassing zijn op vrijgestelde non-profit spelen. In deze artikelleden gaat het niet om gedragingen van anderen die gesanctioneerd moeten worden bij overtreding van een bepaling die daarop betrekking heeft. De Raad is daarom van



oordeel dat de desbetreffende leden van artikel 4.1 van het ontwerp niet in de opsomming van artikel 13.17 van het ontwerp opgenomen moeten worden.

*De Raad adviseert de regering om het eerste lid van artikel 13.17 van het ontwerp aan te passen.*

af. Toezichtbevoegdheden (artikelen 13.21, 13.22, 13.23 en 13.1)

In de artikelen 13.21, 13.22 en 13.23 van het ontwerp worden, kortgezegd, de bevoegdheden van de toezichthouders in het kader van het opleggen van een last onder bestuursdwang bepaald. Het gaat in hoofdzaak om het binnentreden van alle plaatsen, het verzegelen van gebouwen en terreinen met toebehoren en het meevoeren van zaken en deze opslaan. Het is voor de Raad niet duidelijk hoe deze bepalingen zich verhouden tot artikel 13.1 van het ontwerp. In dat artikel worden namelijk ook (nagenoeg) dezelfde bevoegdheden voor de toezichthouders geregeld.

Indien de regering van mening is dat ten aanzien van het opleggen van de last onder dwangsom aan de toezichthouders bijzondere bevoegdheden moeten worden gegeven of dat van enig algemene bepaling afgeweken moet worden, dan moet dit in het ontwerp worden opgenomen. Daarnaast dient in de memorie van toelichting een deugdelijke motivering daarvoor te worden opgenomen.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*

ag. De termijn voor het verstrekken van een rapport (artikel 13.23)

Volgens het tweede lid van artikel 13.23 van het ontwerp maakt de CGA een rapport op van het meevoeren en opslaan van zaken en verstrekt hiervan een afschrift aan degene die de zaken onder zijn beheer had. In het ontwerp ontbreekt een termijn waarbinnen de CGA dit rapport moet opmaken en verstrekken.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp aan te passen.*

ah. De cautieplicht (artikelen 13.28 en 13.29)

In het derde lid van artikel 13.28 van het ontwerp wordt bepaald dat de overtreder niet verplicht is om met betrekking tot de overtreding verklaringen af te leggen. Dit is de cautieplicht. In het eerste lid van artikel 13.29 van het ontwerp wordt vervolgens bepaald dat de overtreder die een verklaring heeft afgelegd en naar aanleiding hiervan nogmaals door de CGA nadere vragen wordt gesteld, wederom gewezen moet worden op de cautie. Het is niet duidelijk om welke reden de regering van mening is dat opnieuw de cautie aan de overtreder medegedeeld moet worden. Bij het afwijken van een algemene bepaling zoals het derde lid van artikel 13.28 van het ontwerp moet volgens de Raad immers sprake zijn van een bijzondere reden. Bovendien moet deze bijzondere reden in de memorie van toelichting van een deugdelijke motivering worden voorzien.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*

ai. Het verschoningsrecht (artikel 13.29)

In het tweede lid van artikel 13.29 van het ontwerp worden de artikelen 251 en 253 van het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing verklaard op het stellen van nadere vragen door de CGA aan de overtreder naar aanleiding van de verklaring die hij reeds afgelegd heeft. In de artikelen 251 en 253 van het Wetboek van Strafvordering wordt het verschoningsrecht in familieverband geregeld. De plaats waarin het verschoningsrecht in het ontwerp is opgenomen, doet de vraag rijzen of het verschoningsrecht wel of niet moet gelden voor de fase waarin de overtreder voor het eerst een verklaring kan afleggen en dat geregeld wordt in artikel 13.28 van het ontwerp. De Raad is van oordeel dat het verschoningsrecht vanaf het begin van het onderzoek (als reeds sprake is van een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 van het EVRM) zou moeten gelden.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*





aj. De beslissing (artikel 13.30)

Volgens artikel 13.30 van het ontwerp zal de CGA de overtreder schriftelijk berichten wanneer de CGA een beslissing heeft genomen. Het is niet duidelijk binnen welke termijn de CGA moet beslissen en vervolgens de schriftelijke berichtgeving moet doen uitgaan.

*De Raad adviseert de regering om artikel 13.30 van het ontwerp aan te passen.*

ak. De verjaring (artikel 13.31)

*1°. De term 'alle bestraffende sancties'*

In het eerste lid van artikel 13.31 van het ontwerp wordt bepaald dat de bevoegdheid om bestraffende sancties op te leggen twee jaren na het tijdstip waarop is vastgesteld dat de overtreding heeft plaatsgevonden zal vervallen. In de toelichting op dit artikellid wordt aangegeven dat de bevoegdheid van bestuursorganen om overtredingen te bestraffen in tijd begrensd behoort te worden. Het één en ander volgens de regering net zoals strafbare feiten door een bepaald tijdsverloop verjaren. De Raad is van oordeel dat in het eerste lid van artikel 13.31 van het ontwerp duidelijk gemaakt dient te worden dat het om 'bestraffende bestuursrechtelijke sancties' gaat en niet om alle bestraffende sancties. Onder 'alle bestraffende sancties' vallen immers ook de strafrechtelijke sancties.

*De Raad adviseert de regering om het eerste lid van artikel 13.31 van het ontwerp aan te passen.*

*2°. De verjaringstermijn*

De verjaringstermijn voor bestraffende bestuursrechtelijke sancties bedraagt twee jaren volgens het eerste lid van artikel 13.31 van het ontwerp. Uit de toelichting op dit artikellid blijkt niet om welke reden de regering gekozen heeft voor een termijn van twee jaren. (Ter vergelijking wordt verwezen naar bijvoorbeeld de Landsverordening inzake concurrentie en de Nederlandse Awb; de verjaringstermijn bedraagt in die wettelijke regelingen vijf jaren.)

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*

al. De bestuurlijke boete (artikel 13.32)

*1°. Het ontbreken van een toelichting ten aanzien van de opsomming van gedragingen*

In artikel 13.32 van het ontwerp worden de gedragingen genoemd waarvoor door de CGA een bestuurlijke boete opgelegd kan worden. Er ontbreekt een toelichting op dit artikel. Hierdoor kan de Raad zich geen oordeel vormen over de beweegredenen van de regering om alleen de in dat artikel genoemde gedragingen als gedragingen aan te merken ten aanzien waarvan een bestuurlijke boete opgelegd kan worden.

*De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting aan te passen.*

*2°. Het opleggen van meerdere bestraffende sancties*

In het tweede lid van artikel 13.32 van het ontwerp wordt aan de CGA de bevoegdheid gegeven om een bestuurlijke boete op te leggen ten aanzien van de in dat artikel opgesomde bepalingen. Een bestuurlijke boete kan opgelegd worden ten aanzien van een aantal van de gedragingen genoemd in het tweede lid van artikel 2.4 van het ontwerp. In het tweede lid van artikel 2.4 van het ontwerp worden de gronden bepaald waarop een vergunning wordt ingetrokken. Het intrekken van een vergunning kan op zichzelf een bestraffende ofwel punitieve bestuursrechtelijke sanctie zijn die beoogt om de overtreder leed te veroorzaken. Het is niet duidelijk of het de bedoeling van de regering is om twee bestraffende sancties naast elkaar op te leggen en om welke reden dit zou moeten kunnen. Het één en ander in het licht van het ne bis in idem-beginsel inhoudende dat een overtreder voor hetzelfde feit niet tweemaal gestraft mag worden. De Raad is van oordeel dat duidelijkheid gecreëerd moet worden ten aanzien van het bovenstaande.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp aan te passen.*



*3°. Gedragingen ten aanzien waarvan geen bestuurlijke boete opgelegd zou moeten worden*

Een bestuurlijke boete kan op grond van het tweede lid van artikel 13.32 van het ontwerp opgelegd worden ten aanzien van het bepaalde in het eerste, vierde en tiende lid van artikel 4.1, in het tweede en derde lid van artikel 5.11, in het vijfde lid van artikel 5.12 en in het tweede, vierde, vijfde en zesde lid van artikel 5.13 van het ontwerp. In al deze artikelleden gaat het volgens de Raad niet om gedragingen van anderen dan de CGA die gesanctioneerd moeten worden bij overtreding daarvan. De Raad is van oordeel dat de desbetreffende leden van de artikelen 4.1, 5.11, 5.12 en 5.13 van het ontwerp niet in de opsomming van het tweede lid van artikel 13.32 van het ontwerp opgenomen moeten worden.

*De Raad adviseert de regering om het eerste lid van artikel 13.32 van het ontwerp aan te passen.*

*4°. Gedragingen die niet in de opsomming voorkomen*

*In tegenstelling tot het bovenstaande is de Raad van oordeel dat de hierna te noemen gedragingen opgenomen in het ontwerp wel in de opsomming van het tweede lid van artikel 13.32 opgenomen zouden moeten worden en adviseert de regering om in het licht daarvan het ontwerp aan te passen:*

- het niet verzenden van een staat van baten en lasten door de non-profit organisatie (het elfde lid van artikel 4.1 van het ontwerp);
- het door de vergunninghouder niet bedingen dat de kansspelovereenkomst tussen hem en de speler beheerst zal worden door het recht van Curaçao en dat geschillen voorgelegd worden aan de rechter in Curaçao (artikel 5.5 van het ontwerp);
- het niet afdragen van de premies voor het waarborgfonds door vergunninghouders (het eerste lid van artikel 5.8 van het ontwerp);
- het indienen van rapportages die niet voldoen aan de gestelde eisen (het zevende lid van artikel 5.11 van het ontwerp);
- het niet geregistreerd zijn bij de CGA van leveranciers die kritieke diensten of goederen leveren aan vergunninghouders (het vierde lid van artikel 5.17 van het ontwerp);
- het achterhouden van omstandigheden en feiten die, als deze ten tijde van het verlenen van accreditatie bekend waren geweest, zou hebben geleid tot het weigeren van accreditatie (het zevende lid van artikel 5.18 van het ontwerp);
- het niet verstrekken van inlichtingen (het tweede lid van artikel 13.3 van het ontwerp);
- geen medewerking verlenen aan een adequate uitvoering van een onderzoek (het derde lid van artikel 13.3 van het ontwerp).

*5°. De aanspraak op financiële middelen*

In het derde lid van artikel 13.32 van het ontwerp wordt bepaald dat deze paragraaf (lees: titel 2) niet van toepassing is op de intrekking of wijziging van een aanspraak op financiële middelen. In de toelichting op dit artikel wordt aangegeven dat het voor kan komen dat een door de CGA verleende financiële aanspraak - bijvoorbeeld een uitkering of subsidie - wegens niet-naleving van de daaraan verbonden voorschriften wordt verminderd of ingetrokken. Deze sanctie heeft volgens de toelichting een ander karakter dan de bestuurlijke boete.

Een soortgelijke bepaling komt voor in het tweede lid van artikel 5:40 van de Awb. De Awb is een algemene verordening in tegenstelling tot de onderhavige landsverordening die specifieke regels over kansspelen geeft. Een dergelijk artikel past in een algemene verordening aangezien het op meerdere wettelijke regelingen van toepassing is. Het is niet duidelijk of het derde lid van artikel 13.32 daadwerkelijk in de onderhavige landsverordening, die alleen over kansspelen gaat, opgenomen moet worden. Temeer gezien het feit dat nergens in het ontwerp aan de CGA de taak of de bevoegdheid wordt gegeven om financiële aanspraken zoals uitkeringen en subsidies te verlenen.

*De Raad adviseert de regering om artikel 13.32 van het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*



am. De wettelijke verplichting van de CGA om aangifte te doen (artikel 13.34)

Uit het derde lid van artikel 13.34 van het ontwerp volgt dat de CGA de wettelijke verplichting heeft om aangifte te doen conform artikel 198 van het Wetboek van Strafvordering van de door dit bestuursorgaan geconstateerde strafbare feiten of vermoedelijk te plegen strafbare feiten. Er ontbreekt een toelichting op dit derde lid. Hierdoor is niet duidelijk wat de beweegredenen van de regering zijn geweest om deze bepaling in het ontwerp op te nemen en meer in het bijzonder daar waar de bestuurlijke boete wordt geregeld. Te meer daar artikel 198 van het Wetboek van Strafvordering een algemene plicht inhoudt die opgenomen is in een algemene verordening. De vraag rijst om welke reden in het ontwerp, dat over kansspelen gaat, naar deze algemene plicht verwezen moet worden.

Indien de regering van mening is dat toch verwezen moet worden naar de algemene aangifteplicht, opgenomen in het Wetboek van Strafvordering, dan acht de Raad het raadzaam dat ook verwezen wordt naar artikel 199 van het Wetboek van Strafvordering. Daarin wordt, anders dan in artikel 198 waarin naar specifieke strafbare feiten wordt verwezen, bepaald dat eenieder bevoegd is om aangifte te doen van een begaan strafbaar feit.

*De Raad adviseert de regering om het derde lid van artikel 13.34 van het ontwerp, en indien nodig ook de memorie van toelichting, aan te passen.*

an. Het geven van een aanwijzing (artikel 13.38)

1°. *Het ontbreken van een toelichting*

Artikel 13.38 van het ontwerp bevat regels over de bevoegdheid van de CGA om aan de overtreder een aanwijzing te geven. Er ontbreekt een toelichting met betrekking tot dit artikel. Hierdoor is niet duidelijk wat de beweegredenen van de regering zijn geweest om een bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing aan een overtreder te creëren.

*De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting aan te passen.*

2°. *Verhouding tussen aanwijzing en de bestuurlijke boete*

De plaatsing van de desbetreffende bepaling in Titel 2 "Bestuurlijke boete" van hoofdstuk 13 van het ontwerp doet de vraag rijzen hoe de aanwijzing zich verhoudt tot de bestuurlijke boete. Verduidelijkt dient te worden of de aanwijzing als een bestraffende sanctie beschouwd moet worden. Uit het vierde lid van artikel 13.38 volgt immers dat de aanwijzing bekend gemaakt kan worden ('naming and shaming') in lokale dagbladen en op de website van de CGA. Ten aanzien van de maatregel van 'naming en shaming' wordt ook verwezen naar onderdeel II. 1. i. "Het register (artikel 3.1)" van dit advies.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*

3°. *Verskil met de last onder dwangsom*

Uit het eerste lid van artikel 13.38 van het ontwerp volgt dat een aanwijzing wordt gegeven als de overtreder binnen een door de CGA te stellen termijn de nodige maatregelen moet nemen of als ten aanzien van gegeven punten een bepaalde gedragslijn gevolgd moet worden. Het is niet duidelijk wat het verschil is tussen deze aanwijzing en een last onder dwangsom.

*De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting aan te passen.*

ao. Strafbepalingen (artikel 13.41)

1°. *Het ontbreken van een toelichting ten aanzien van de opsomming van strafbare gedragingen*  
In artikel 13.41 van het ontwerp worden de gedragingen genoemd die een strafbaar feit opleveren indien hiermee in strijd wordt gehandeld. In de toelichting op dit artikel ontbreekt een uiteenzetting over de redenen van de regering om alleen de in dat artikel genoemde feiten als



strafbare gedragingen aan te merken waarvoor hechtenis, een gevangenisstraf of een geldboete opgelegd kan worden.

*De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting aan te passen.*

*2°. Gedraging die in de opsomming wordt genoemd maar die niet strafbaar zou moeten zijn*

Een hechtenisstraf, gevangenisstraf of geldboete kan op grond van het eerste lid van artikel 13.41 van het ontwerp opgelegd worden ten aanzien van het bepaalde in het tiende lid van artikel 4.1 van het ontwerp. In artikel 4.1, tiende lid, gaat het volgens de Raad om het vaststellen van de inhoud van een modeldocument die door een non-profit organisatie gebruikt moet worden om het organiseren van een kansspel bij de CGA te melden. Het gaat dus niet om gedragingen van anderen dan de CGA die gesanctioneerd moeten worden bij overtreding daarvan. De Raad is van oordeel dat het tiende lid van artikel 4.1 van het ontwerp niet in de opsomming van het eerste lid van artikel 13.41 van het ontwerp opgenomen moet worden.

*De Raad adviseert de regering om het eerste lid van artikel 13.41 van het ontwerp aan te passen.*

*3°. Gedragingen die in de opsomming van strafbare feiten opgenomen zouden kunnen worden*

De Raad is van oordeel dat in het ontwerp meer bepalingen voorkomen die een strafbaar feit zouden kunnen opleveren bij het handelen in strijd daarmee. Voorbeelden hiervan zijn de hierna te noemen gedragingen, waarbij niet uitgesloten wordt dat er nog meer in het ontwerp kunnen zijn:

- het overdragen van een kansspelvergunning door de kansspelvergunninghouder aan een ander (zogenaamde sublicentiehouder) en het aannemen van een (overgedragen) kansspelvergunning door een ander (zogenaamde sublicentiehouder) (het derde lid van artikel 1.2 van het ontwerp);
- het sluiten van een overeenkomst op basis waarvan de kansspelvergunning door een ander dan de vergunninghouder wordt gebruikt (het derde lid van artikel 1.2 van het ontwerp);
- het handelen in strijd met de aan de verleende leveranciersvergunning verbonden voorwaarden, voorschriften en beperkingen (het tweede lid van artikel 1.5 van het ontwerp);
- het niet onverwijld staken met het aanbieden van kansspelen nadat de kansspelvergunning is ingetrokken (het zesde lid van artikel 2.5 van het ontwerp);
- het laten plaatsvinden van trekkingen van loterijen ten behoeve van non-profit spelen door instellingen die niet bij de CGA zijn geregistreerd (het vijfde lid van artikel 4.1 van het ontwerp);
- het niet nemen van maatregelen door een non-profit organisatie om de gelden van deelnemers en hun winsten zeker te stellen en het niet bijhouden van een administratie (het zesde lid van artikel 4.1 van het ontwerp);
- het niet waarborgen dat de kansspelen eerlijk en duidelijk zijn voor deelnemers en dat kwetsbare personen niet deelnemen aan kansspelen (het zevende lid van artikel 4.1 van het ontwerp);
- het door vergunninghouders afnemen van kritieke diensten of goederen van leveranciers die niet bij de CGA geregistreerd zijn (het vierde lid van artikel 5.17 van het ontwerp).

*De Raad adviseert de regering om het eerste lid van artikel 13.41 van het ontwerp aan te passen. Indien de regering van mening is dat het uitbreiden van het eerste lid van artikel 13.41 van het ontwerp niet noodzakelijk is, dan dient dit in de memorie van toelichting gemotiveerd te worden.*

ap. De geheimhoudingsplicht (artikel 14.1)

*1°. De ontheffings- en vrijstellingsgronden*

Uit het derde lid van artikel 14.1 van het ontwerp blijkt dat de minister ontheffing of vrijstelling kan geven van de geheimhoudingsplicht. Het is niet duidelijk op welke gronden de minister kan beslissen om een ontheffing of vrijstelling te verlenen.



De Raad adviseert de regering om artikel 14.1 van het ontwerp aan te passen.

2°. De classificatie tot overtreding of misdrijf

Uit het ontwerp blijkt niet of de strafbaar gestelde feiten in het vierde en vijfde lid van artikel 14.1 van het ontwerp als misdrijf of als overtreding aangemerkt moeten worden.

De Raad adviseert de regering om artikel 14.1 van het ontwerp aan te passen.

aq. De hardheidsclausule (artikel 14.2)

Op grond van artikel 14.2 van het ontwerp kan de minister voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen tegemoetkomen aan onbillijkheden van overwegende aard die zich mochten voordoen bij de toepassing van deze landsverordening. De GCA moet de beslissing van de minister uitvoeren. Hier is sprake van een zogenoemde hardheidsclausule.

Aanwijzing 105, eerste lid, van de Awr bepaalt dat er geen hardheidsclausule in een regeling wordt opgenomen, tenzij er aanleiding is om te verwachten dat, gelet op het doel en de strekking van de regeling, de toepassing van de regeling kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard in niet precies te voorziene gevallen. Voorts bepaalt het derde lid van aanwijzing 105 dat er zo concreet en nauwkeurig mogelijk aangegeven moet worden op welke onderdelen van de regeling de hardheidsclausule van toepassing is. De Raad merkt op dat artikel 14.2, eerste lid, niet in overeenstemming is met aanwijzing 105, derde lid.

De Raad adviseert de regering artikel 14.2 van het ontwerp in overeenstemming te brengen met aanwijzing 105, derde lid, van de Awr.

ar. Overgangsbepaling: de intrekking van de LBH en de geldigheid van de op artikel 1 van de LBH verleende vergunningen (artikel 15.1, eerste, derde en vierde lid)

Aangezien de LBH door middel van artikel 15.7 van het ontwerp wordt ingetrokken, moet het eerste lid van artikel 15.1, eerste lid, geherformuleerd worden. In de herformulering zal tevens tot uitdrukking moeten komen dat deze overgangsbepaling alleen van toepassing is op exploitaties die beschikken over een geldige vergunning op het moment van de intrekking van de LBH. In de toelichting op artikel 15.1 (memorie van toelichting, pagina 67, tweede alinea, laatste zin) staat tevens dat de overgangstermijn van negen maanden van toepassing is 'zolang hun vergunning nog geldig is', wat ook in de geherformuleerde bepaling moet worden opgenomen. Dit betekent dat wanneer een vergunning tussentijds komt te vervallen, de exploitant bijtijds een nieuwe vergunning moet aanvragen, gebaseerd op de LBH. De Raad maakt erop attent dat dit ook in het derde en vierde lid van artikel 15.1 tot uitdrukking moet komen.

De Raad adviseert de regering artikel 15.1 van het ontwerp aan te passen.

as. Evaluatie van de landsverordening (artikel 15.6)

Conform artikel 15.6 van het ontwerp zendt de CGA binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de LOK aan de minister een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze landsverordening. Uitgaande van het vorenstaande is het volgens de Raad mogelijk dat het verslag eind van het vijfde jaar - en niet eerder - aan de minister wordt verzonden. *Gelet op de gevoelige en complexe aspecten die deze landsverordening behelst, waar aanzienlijke financieel-economische gevolgen aan verbonden zijn en waarvan de uitwerking invloed kan hebben op het imago van Curaçao wereldwijd, is de Raad voorstander van een evaluatie niet later dan drie jaar en adviseert hierbij ook de Staten in kennis te stellen van de evaluatie. Indien de regering zich hiermee kan verenigen, adviseert de Raad de regering de nodige aanpassingen aan te brengen in artikel 15.6 van het ontwerp.*



## 2. De memorie van toelichting

### a. Beslag op een aanmerkelijk deel van het vermogen (artikel 5.9)

In de toelichting op artikel 5.9 van het ontwerp (tweede gedachtepunt van de eerste alinea op pagina 35) wordt aangegeven dat een kansspelvergunninghouder de CGA moet informeren als er beslag wordt gelegd op een aanmerkelijk deel van het vermogen. De Raad is van oordeel dat de informatieplicht van de kansspelvergunninghouder zich moet uitstrekken tot alle gelegde beslagen en niet alleen tot beslagen op een aanmerkelijk deel van het vermogen.

*De Raad adviseert de regering om de toelichting op artikel 5.9 aan te passen.*

### b. De klachtenrapportage (artikel 5.11)

In het derde lid van artikel 5.11 van het ontwerp wordt bepaald dat de rapportages die door de kansspelvergunninghouder bij de CGA ingediend moeten worden in ieder geval bestaan uit een wijzigingsrapportage, incidentenrapportage en een rapportage inzake spelerstransacties. Volgens de toelichting (eerste zin van de laatste alinea op pagina 36) bestaat de rapportage in ieder geval ook uit een klachtenrapportage. De Raad is van oordeel dat de klachtenrapportage in het licht van aanwijzing 158 van de Awr, in de tekst van het derde lid van artikel 5.11 van het ontwerp moet worden opgenomen.

*De Raad adviseert de regering om artikel 5.11 van het ontwerp aan te passen.*

### c. Het model van de jaarrekening (artikel 5.12)

Volgens de voorlaatste alinea van de toelichting op artikel 5.12 van het ontwerp wordt de jaarrekening van een kansspelvergunninghouder samengesteld conform een door de CGA vastgesteld model. Gezien het bepaalde in aanwijzing 158 van de Awr is de Raad van oordeel dat de verplichting van de CGA tot het vaststellen van een model voor de jaarrekening in het ontwerp zelf opgenomen moet worden.

*De Raad adviseert de regering om artikel 5.12 van het ontwerp aan te passen.*

### d. De hoofdstukken 7 tot en met 11 van het ontwerp

In het ontwerp zijn hoofdstukken opgenomen die zijn gereserveerd voor in het opschrift van die hoofdstukken genoemde kansspelen, te weten hoofdstuk 7: Loterijen, hoofdstuk 8: Landsloterij, hoofdstuk 9: Casinospelen, hoofdstuk 10: Paardenwedrennen en hoofdstuk 11: Overige kansspelen. In de memorie van toelichting zijn deze gereserveerde hoofdstukken niet toegelicht. De Raad vindt het wenselijk dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven binnen welke termijn(en) regels over voornoemde kansspelen in de LOK zullen worden vastgesteld.

*De Raad adviseert de regering de memorie van toelichting aan te vullen.*

### e. Bekendmaking van door de CGA opgestelde beleidsregels, voorschriften en beperkingen (artikel 12.1)

In de toelichting op artikel 12.1 van het ontwerp staat dat de CGA ten aanzien van zijn taken binnen het kader van deze landsverordening, beleidsregels, voorschriften en beperkingen kan opstellen. Deze worden in de Landscourant alsmede op de website van de CGA bekendgemaakt (memorie van toelichting, pagina 42, voorlaatste tekstblok, eerste zin). De Raad merkt op dat conform artikel 12.1, derde lid, van het ontwerp slechts beleidsregels op die wijze worden bekendgemaakt. In het ontwerp is namelijk niet opgenomen dat de door de CGA opgestelde voorschriften en beperkingen<sup>38</sup> in de Landscourant en op de website van de CGA worden gepubliceerd.

*De Raad adviseert de regering de memorie van toelichting en het ontwerp met elkaar in overeenstemming te brengen.*

<sup>38</sup> Artikel 5.9 voor wat betreft kansspelvergunningen en 5.16 voor wat betreft leveranciersvergunningen.



f. De keuze ten aanzien van het opleggen van een bestuurlijke sanctie (artikelen 13.4 en 13.16)

In artikel 13.4 van het ontwerp wordt de last onder dwangsom geregeld en in artikel 13.16 de last onder bestuursdwang. In de toelichting op artikel 13.4 wordt aangegeven dat de in dit ontwerp toegepaste systematiek anders is dan in de Awb. In de Awb wordt eerst de last onder bestuursdwang en daarna pas de last onder dwangsom geregeld. De keuze is volgens de regering ingegeven door de overweging dat behoorlijk bestuur met zich meebrengt dat een overtreder eerst zou moeten worden aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van een aan hem te verwijten inbreuk op een wetsbepaling door hem te manen de overtreding zelf ongedaan te maken.

Uit de toelichting op artikel 13.16 volgt dat in de praktijk doorgaans eerst een last onder dwangsom zal worden opgelegd. De reden hiervoor is volgens de regering omdat de last onder dwangsom minder inbreuk maakt op rechten van de overtreder dan bestuursdwang. Bovendien ligt een last onder dwangsom meer voor de hand doordat de kans groter is dat de kosten van de uitvoering van bestuursdwang niet of onvoldoende verhaald kunnen worden. Tevens zal eerst gekozen worden voor het opleggen van een last onder dwangsom als er bij de overheid de expertise ontbreekt om een overtreding ongedaan te maken.

De Raad is van oordeel dat de volgorde van het opnemen van de desbetreffende sancties in het ontwerp niet direct doorslaggevend is om aan te mogen nemen dat in de praktijk eerst een last onder dwangsom opgelegd moet worden in plaats van bestuursdwang. Om te bereiken dat de last onder dwangsom in de praktijk vóór de last onder bestuursdwang wordt toegepast, dient - ook gelet op aanwijzing 158 van de Awr - in het ontwerp zelf een daartoe strekkende bepaling te worden opgenomen. Aangezien de regering verwijst naar de systematiek van de Awb, verwijst de Raad in dit geval ook naar artikel 5:32 van die wet. Daarin wordt in het eerste lid bepaald dat een bestuursorgaan die bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen.

*De Raad adviseert de regering om het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*

g. De wijze van verzending van een sanctiebeschikking (artikel 13.8)

In de toelichting op artikel 13.8 van het ontwerp wordt aangegeven dat in het tweede lid van artikel 13.8 van het ontwerp geregeld wordt op welke wijze de beschikking inhoudende de last onder dwangsom de overtreder zal bereiken. Geconstateerd wordt echter dat artikel 13.8 van het ontwerp niet in leden is onderverdeeld en dat daarin evenmin de wijze van verzending van een sanctiebeschikking is geregeld.

*De Raad adviseert de regering om duidelijkheid te creëren door het ontwerp en/of de memorie van toelichting aan te passen.*

### **III. Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard**

Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard zijn in een bijlage bij dit advies opgenomen en worden geacht hiervan integraal onderdeel uit te maken.

### **IV. Conclusie en (procedureel) advies**

De Raad van Advies heeft een aantal bezwaren bij het ontwerp en adviseert de regering om het ontwerp niet bij de Staten in te dienen, tenzij het is aangepast. Deze bezwaren hebben in hoofdzaak te maken met het feit dat (hoofdstuk 12 van) het ontwerp niet in overeenstemming is met de geest en strekking van artikel 111 van de Staatsregeling.

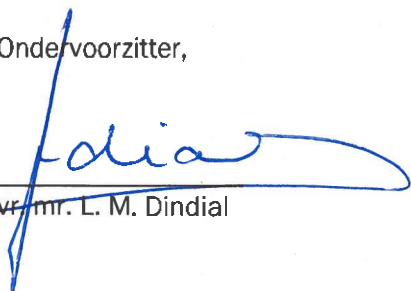
Bovendien is de Raad van oordeel dat - gezien onderdeel H.19 van het Landspakket en de FATF-aanbevelingen over de eis van financiële onafhankelijkheid van een kansspelautoriteit - de onafhankelijkheid van het (in te stellen) zelfstandig bestuursorgaan tevens kansspelautoriteit in het geding is. Voorts is het noodzakelijk gebleken dat het heffings- en inningssysteem ten aanzien van de verschuldigde vergoedingen en vergunningsrechten wordt heroverwogen,



teneinde een coherent en sluitend heffings- en inningssysteem in te voeren dat op efficiënte wijze kan worden uitgevoerd. De bezwaren kunnen alleen worden ondervangen door een (ingrijpende) aanpassing van het (voorliggende) ontwerp.

Willemstad, 22 augustus 2023

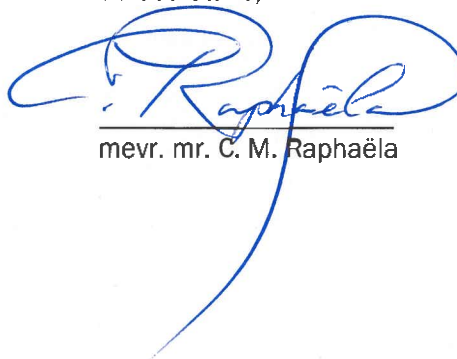
de Ondervoorzitter,



---

mevr./mr. L. M. Dindial

de Secretaris,



---

mevr. mr. C. M. Raphaëla



## Bijlage behorende bij het advies van de Raad van Advies, RvA no. RA/23-12-LV

Zowel het ontwerp als de memorie van toelichting heeft wetstechnische en redactionele onvolkomenheden. De Raad noemt de volgende voorbeelden.

### 1. Het ontwerp

#### a. De overwegingen

Voorgesteld wordt om:

- in de eerste overweging de zinsnede 'te belasten met de handhaving van regels' te vervangen door 'te belasten met de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van regels';
- in de tweede overweging de zinsnede 'een kansspelautoriteit' te vervangen door 'een onafhankelijke deskundige instantie';
- in de tweede overweging de zinsnede 'de bevoegdheden van deze landsverordening' te vervangen door 'de taken en bevoegdheden die in deze landsverordening worden vastgesteld'.

#### b. Artikel 1.1

Voorgesteld wordt om:

- in onderdeel f achter het woord 'organiseren' het woord 'van' op te nemen;
- in onderdeel g de zinsnede 'diensten of leveringen' te vervangen door 'diensten of goederen';
- in onderdeel m het woord 'op' te vervangen door 'in';
- in onderdeel q het cijfer '10' te vervangen door 'tien' en 'van de stemrechten' te vervangen door 'over'.

#### c. Artikel 1.2

Voorgesteld wordt om in het eerste lid achter het woord 'anderszins' de woorden 'bij of' op te nemen.

#### d. Artikel 1.3

Voorgesteld wordt in onderdeel b na de puntkomma het woord 'of' toe te voegen en om in onderdeel c de puntkomma te vervangen door een punt en het woord 'of' te schrappen.

#### e. Artikel 1.5

Voorgesteld wordt om in het tweede lid 'voorwaarden,' te schrappen omdat voorwaarden de condities zijn waaraan moet worden voldaan om voor een vergunning in aanmerking te komen, en aan een vergunning 'voorschriften en beperkingen' worden verbonden conform aanwijzingen 101 (pagina 33) en 101, tweede lid (pagina 34) van de Awr.

#### f. Artikel 2.2

Voorgesteld wordt om in het tweede lid in onderdeel b het woord 'uiteindelijke' te vervangen door 'uiteindelijk' en in onderdeel f 'van de kansspelvergunning' na 'schorsing' in te voegen.

#### g. Artikel 2.4

Voorgesteld wordt om:

- in het eerste lid, onderdeel b 'voorschriften' en 'beperkingen' te vervangen door 'voorschrift' en 'beperking';
- in het eerste lid, onderdeel c achter 'landsverordening' en 'strafbaar' het woord 'gesteld' op te nemen;
- in het eerste lid, onderdeel d achter 'jegens' het woord 'een' op te nemen;
- in het tweede lid, onderdeel b, 'de aanvrager' te vervangen door 'de kansspelvergunninghouder' omdat het om de intrekking van een bestaande vergunning gaat;



- in het tweede lid, onderdeel f achter 'landsverordening' het woord 'gesteld' op te nemen;
- in het tweede lid, onderdeel g telkens 'verzoek' te vervangen door 'aanvraag';
- in het tweede lid, onderdeel l achter 'landsverordening' het woord 'gesteld' op te nemen en het woord 'heeft' te vervangen door 'is'.

Tevens wordt het volgende voorgesteld. In onderdeel a van het tweede lid van artikel 2.4, in samenhang gelezen met de aanhef van dat tweede lid van het ontwerp, wordt bepaald dat de CGA de kansspelvergunning zal intrekken indien er gronden zijn om aan te nemen dat "zulks" een veilig, verantwoord, transparant, controleerbaar en betrouwbaar kansspelaanbod in gevaar brengt. Volgens de Raad slaat het woord "zulks" op de intrekking en moet dit om die reden vervangen worden door bijvoorbeeld 'de kansspelaanbieder'.

*De Raad stelt voor om onderdeel a van het tweede lid van artikel 2.4 van het ontwerp aan te passen.*

h. Artikel 2.5

Voorgesteld wordt om in het zesde lid:

- in de eerste zin de tweede 'de door' te schrappen;
- in de tweede zin de zinsnede 'op de eerste volzin' te schrappen.

i. Artikel 2.6

Voorgesteld wordt om:

- in het tweede lid 'De artikelen 2.5' te vervangen door 'Artikel 2.5';
- in het derde lid, tweede zin de komma achter 'termijn' te schrappen.

j. Artikel 4.1

Voorgesteld wordt om in onderdeel b van het eerste lid 'op' te vervangen door 'in'.

k. Artikel 5.2

Voorgesteld wordt om de puntkomma aan het eind van onderdeel m van het tweede lid van artikel 5.2 te vervangen door een punt.

l. Artikelen 5.3 en 12.4

In onderdeel c van het derde lid van artikel 5.3 en in onderdeel c van het derde lid van artikel 12.4 van het ontwerp wordt bepaald dat het klaagschrift in de Nederlandse of Engelse taal opgesteld moet worden. Volgens artikel 2 van de Landsverordening officiële talen zijn de officiële talen van ons land het Engels, het Nederlands en het Papiaments.

*De Raad adviseert de regering om onderdeel c van het derde lid van artikel 5.3 en onderdeel c van het derde lid van artikel 12.4 van het ontwerp aan te passen.*

Tevens wordt voorgesteld om in het zevende lid van artikel 5.3 achter 'te bieden' de zinsnede 'om gebruik te maken' op te nemen.

m. Artikel 5.5

Voorgesteld wordt om de zinsnede 'Curaçaos recht' te vervangen door 'het recht van Curaçao' en 'de Curaçaose rechter' door 'de rechter in Curaçao'.

n. Artikel 5.8

Voorgesteld wordt om in het derde lid 'van actuariële rapport' te vervangen door 'van een actuariel rapport'.

o. Artikel 5.10

Voorgesteld wordt om:

- in het eerste lid, onderdeel h de komma te schrappen;



- in het eerste lid, onderdeel i het woord 'deelnemer' te vervangen door 'deelnemers'.

p. Artikel 5.11

Voorgesteld wordt om:

- in de tweede zin van het zevende lid het lidwoord 'de' te schrappen;
- in het negende lid, onderdeel c de puntkomma te vervangen door een komma.

q. Artikel 5.12

Voorgesteld wordt om:

- in het tweede lid 'toezicht op naleving' te vervangen door 'toezicht op de naleving' en 'bij en krachtens' te vervangen door 'bij of krachtens';
- in het derde lid 'op uiterlijk op 31 april' te vervangen door 'op uiterlijk 30 april'.

r. Artikel 5.13

Voorgesteld wordt om:

- in het derde lid 'eenzelfde' te vervangen door 'dezelfde';
- in het vierde lid, onderdeel a, 'voorafgaan' te vervangen door 'voorafgaand';
- in het zesde lid 'Minister' te vervangen door 'minister'.

s. Artikel 5.15

Voorgesteld wordt om:

- in het tweede lid, onderdeel a vóór 'statutair' het lidwoord 'de' op te nemen;
- in het tweede lid, onderdeel g 'dienst diensten' te vervangen door 'diens diensten';
- de nummering '2.' vóór de tekst van het derde lid te vervangen door '3.'.

t. Artikel 5.16

Voorgesteld wordt om in onderdeel e de zinsnede 'van de te aan te bieden spelen' te vervangen door 'van de aan te bieden spelen'.

u. Artikel 5.17

Voorgesteld wordt om in het vierde lid 'aan' te vervangen door 'om'.

v. Artikel 5.18

Voorgesteld wordt om:

- de vindplaats van de wettelijke regeling genoemd in onderdeel e van het eerste lid in een voetnoot op te nemen;
- in het eerste lid, onderdeel m 'het optreden' te vervangen door 'die optreden';
- in het achtste lid, tweede zin, 'op de eerste volzin' te schrappen.

w. Artikel 5.20

Voorgesteld wordt om in het vijfde lid 'NAf 48.0000,-' te vervangen door 'NAf 48.000,-'.

x. Artikel 6.1

Voorgesteld wordt om:

- in het tweede lid 'van een aanvragen' te vervangen door 'van een aanvraag';
- in het tweede lid 'vastgestelde' te vervangen door 'vastgesteld'.

y. Artikel 6.2

Voorgesteld wordt om:

- In het eerste lid de vindplaats van de Invorderingsverordening 1954, opgenomen in voetnoot 9 te vervangen door 'P.B. 2023, no. 43 (G.T.)';
- in het derde lid 'de niet of te weinig' te vervangen door 'de niet of het te weinig';
- in het zesde lid achter 'ter zake' de zinsnede 'de in het' op te nemen;



- in het zevende lid, derde zin 'de verschuldigde vergguningsrecht' te vervangen door 'het verschuldigde vergunningsrecht';
- in het elfde lid na 'zes weken' de zinsnede 'na ontvangst van het bezwaarschrift' op te nemen.

z. Pagina's 22 en 23

Voorgesteld wordt om:

- op pagina 22 onderaan bij Hoofdstuk 7 het woord 'Lotterijen' te vervangen door 'Loterijen'
- op pagina 23 bovenaan bij Hoofdstuk 8 het woord 'Landslotterij' te vervangen door 'Landsloterij';
- vóór 'De kansspelautoriteit' de aanduiding '§1' op te nemen.

aa. Artikel 12.1

Voorgesteld wordt om:

- in het derde lid 'aan heb' te schrappen;
- in het vierde lid 'op' te vervangen door 'in'.

ab. Artikel 12.3

In het eerste lid wordt verwezen naar artikel 12.2, tweede lid en naar een eerste lid van een (ander) artikel. In het tweede lid wordt verwezen naar een derde lid. Deze verwijzingen kloppen niet volgens de Raad. Voorgesteld wordt om de juiste verwijzingen op te nemen.

Tevens wordt voorgesteld om in het eerste lid achter het woord 'bedoeld' het woord 'in' op te nemen. Ten aanzien van hetzelfde artikellid wordt voorgesteld om telkens 'een percentage van' te schrappen.

ac. Pagina 25

Voorgesteld wordt om '§2 Klachten tegen CGA' te vervangen door '§3 Klachten tegen CGA'.

ad. Artikel 12.4

Voorgesteld wordt om:

- in het eerste lid de letter 'e' vóór het woord 'wijze' te schrappen;
- in de aanhef van het vierde lid de zinsnede 'ter behandeling door te zenden, als bedoeld in het derde lid' te vervangen door 'in behandeling te nemen';
- in het zevende lid de zinsnede 'zesde en zevende lid' te vervangen door 'vijfde en zesde lid'.

ae. Artikel 13.2

Voorgesteld wordt om:

- ten behoeve van een consistent woordgebruik (aanwijzing 161, tweede lid, Awr) in onderdeel a van het eerste lid 'instantie' te vervangen door 'instelling';
- in het vierde lid 'dat lid' te vervangen door 'het derde lid'.

af. Artikel 13.3

Voorgesteld wordt om:

- in het derde lid de zinsnede 'tweede lid' te vervangen door 'eerste lid';
- in het vierde lid 'het eerste lid' te vervangen door artikel 13.2, eerste lid' op te nemen.

ag. Artikel 13.5

Voorgesteld wordt om:

- in het eerste lid de zinsnede 'bij of krachtens de artikelen 1.2' te vervangen door 'bij of krachtens artikel 1.2';
- in het eerste lid vóór '2.1' het woord 'artikel' op te nemen.



ah. Artikel 13.17

Voorgesteld wordt om vóór 'CGA' het lidwoord 'de' op te nemen. Voorgesteld wordt om dit vervolgens ook te doen in de artikelen 13.19, 13.22, 13.23, 13.26, 13.32, 13.35 en elders in het ontwerp waar dit noodzakelijk is en daarbij te letten op een correct gebruik van hoofdletters.

Tevens dient de zinsnede 'bij of krachtens de artikelen 1.2' vervangen te worden door 'bij of krachtens artikel 1.2'.

ai. Artikel 13.28

Voorgesteld wordt om in het eerste lid 'voornemens zijn' te vervangen door 'voornemens is' en 'zenden' door 'zendt'.

aj. Artikelen 13.30 en 13.31

Voorgesteld wordt om vóór 'bestraffende' het woord 'bestuurlijke' op te nemen.

ak. Artikel 13.32

Voorgesteld wordt om de zinsnede 'bij of krachtens de artikelen 1.2' te vervangen door 'bij of krachtens artikel 1.2'.

al. Artikel 13.34

Voorgesteld wordt om in het derde lid 'Wetboek van Strafrecht' te vervangen door 'Wetboek van Strafvordering'.

am. Artikel 13.35

Voorgesteld wordt om in het tweede lid 'artikel 10.34' te vervangen door 'artikel 13.34'.

an. Artikel 13.41

Voorgesteld wordt om:

- in het eerste lid 'bij of krachtens de artikelen 1.2' te vervangen door 'bij of krachtens artikel 1.2';
- in het eerste lid vóór '1.3', '1.5' en '4.1' het woord 'artikel' op te nemen.

ao. Artikel 13.43

Voorgesteld wordt om:

- in het eerste lid 'Met opsporing van deze landsverordening' te vervangen door 'Met de opsporing van de in deze landsverordening';
- in de eerste zin van het derde lid het woord 'aangewezen' te vervangen door 'genoemde'.

ap. Artikel 15.1

Voorgesteld wordt om:

- in het tweede lid 'Artikel 13.1' te vervangen door 'Hoofdstuk 13';
- in de eerste zin van het vierde lid 'zes maanden wordt verleend' te vervangen door 'zes maanden verleend';
- in de eerste zin van het vierde lid de tweede 'wordt' te schrappen en 'dat de artikelen 5.13' te vervangen door 'dat artikel 5.13';
- in de eerste zin van het vierde lid 'van toepassing zijn' te vervangen door 'van toepassing is'.

aq. Artikel 15.3

Voorgesteld wordt om in de aanhef 'Landsverordening identificatie op dienstverlening' te vervangen door 'Landsverordening identificatie bij dienstverlening'.

Voorgesteld wordt om de onderdelen op de juiste wijze te letteren aangezien het onderdeel met de letter 'e' ontbreekt in de opsomming.



Voorts wordt aanbevolen om in onderdeel b na te gaan of aan het begin van het nieuwe onderdeel e van artikel 2c niet het woord 'dienstverlener' of het woord 'tussenpersoon' moet worden opgenomen.

ar. Artikel 15.5

Artikel 15.5, onderdeel c, van het ontwerp bepaalt dat artikel 13 van de Landsverordening omzetbelasting 1999 vervalt. Echter volgens de toelichting op artikel 15.5, vervalt alleen onderdeel c van artikel 13, welke niet bestaat, van die landsverordening, Om deze reden wordt voorgesteld om het ontwerp en de memorie van toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

as. Artikel 15.8

Voorgesteld wordt in het tweede lid 'treedt' te vervangen door 'treden de'.

## 2. De memorie van toelichting

a. Algemeen

In de tekst van de memorie van toelichting komen de zinsneden 'het de CGA' en 'een de CGA' vaak voor. Voorgesteld wordt om deze telkens te corrigeren in 'de CGA'.

Tevens wordt aanbevolen om in de artikelsgewijze toelichting steeds het woord 'voorgestelde' vóór 'artikel' te schrappen of consequent in de toelichting van alle artikelen te gebruiken.

b. Pagina 1

Voorgesteld wordt om:

- in de eerste zin van de voorlaatste alinea 'Op Curaçao' te vervangen door 'In Curaçao';
- in de eerste voetnoot de tweede komma vóór 'zoals' te schrappen, '2019' te vervangen door '2011' en een punt vóór 'Deze eilandsverordening' op te nemen.

c. Pagina 4

Voorgesteld wordt om in de tweede zin van de tweede alinea 'the Combating' te vervangen door 'Countering' en om de vindplaats van de daarin genoemde wettelijke regelingen in een voetnoot op te nemen.

d. Pagina 7

Voorgesteld wordt om in de tweede alinea, tweede zin, het zinsdeel 'op de veiligheid van dat aanbod wordt ingeteerd' te vervangen door 'afbreuk wordt gedaan aan de veiligheid van dat aanbod'.

e. Pagina 9

Voorgesteld wordt om voetnoot 7 te schrappen aangezien de daarin genoemde vindplaats al op pagina 1 van de memorie van toelichting in voetnoot 5 is opgenomen.

f. Pagina 10

Voorgesteld wordt om:

- in de vijfde alinea de laatste 'geheven' te schrappen;
- in de zevende alinea dient '5.19' vervangen te worden door '5.20'.

g. Pagina 17

Voorgesteld wordt om:

- in onderdeel a van de eerste alinea 'minderjarigen' te vervangen door 'minderjarig en de komma door een puntkomma;
- in onderdeel b van de eerste alinea de komma te vervangen door een puntkomma;



- in onderdeel e van de eerste alinea 'staat' te vervangen door 'staan';
- in de laatste alinea 'Onderdeel q: sleutelpersoon' te vervangen door 'Onderdeel p: sleutelpersoon'.

h. Pagina 18

Voorgesteld wordt om:

- in de tweede alinea 'Onderdeel r: uiteindelijk belanghebbende:' te vervangen door 'Onderdeel q: uiteindelijk belanghebbende';
- in de tweede alinea 'natuurlijke' te vervangen door 'natuurlijk';
- in de derde alinea 'Hoofdstuk 2 Verboden handelingen' te vervangen door 'Paragraaf 2 Verboden handelingen';
- in de vijfde alinea 'verboden' te vervangen door 'verbonden';
- in de laatste alinea 'ten aanzien gelegenheden' te vervangen door 'ten aanzien van aangelegenheden'.

i. Pagina 19

Voorgesteld wordt om in de tweede alinea de tweede zin te herschrijven.

j. Pagina 20

Voorgesteld wordt om in de voorlaatste alinea:

- in de eerste zin 'ter voorkoming van misbruik' te schrappen;
- in de laatste zin 'een kleine betaling' te vervangen door 'een gering bedrag'.

k. Pagina 22

Voorgesteld wordt om in de tweede zin van de vijfde alinea 'tweede lid' te vervangen door 'eerste lid'.

l. Pagina 24

Voorgesteld wordt om:

- in de eerste alinea, eerste zin, 'Onderdeel i' te vervangen door 'Onderdeel j';
- in de tweede alinea 'Het tweede lid' te vervangen door 'Het derde lid'.

m. Pagina 25

Voorgesteld wordt om:

- de redactie van de eerste alinea na te gaan en deze zin te herschrijven;
- in de vierde alinea 'onderdeel j' te vervangen door 'onderdeel k'.

n. Pagina 27

Voorgesteld wordt om:

- in de derde alinea de zinsnede 'op de website van de CGA wordt gepubliceerd' te corrigeren;
- in de voorlaatste alinea 'de in artikel 1.2, eerste en tweede lid omschreven verboden niet van toepassing zijn' te vervangen door 'het in artikel 1.2, eerste lid omschreven verbod niet van toepassing is'.

o. Pagina 32

Voorgesteld wordt om;

- in de eerste alinea 'ADR' voluit te schrijven;
- in de tweede alinea 'ministeriële regeling' te vervangen door 'ministeriële regeling met algemene werking'.

p. Pagina 37

Voorgesteld wordt om:

- in de eerste zin van de tweede alinea 'Het zesde lid' te vervangen door 'Het zevende lid';



- in de vierde alinea 'Het zevende lid' te vervangen door 'Het achtste lid';
- in de eerste zin van de zesde alinea '31' te vervangen door '30'.

q. Pagina 38

Voorgesteld wordt om in de eerste zin van de voorlaatste alinea 'Het vijfde lid' te vervangen door 'Het zesde lid'.

r. Pagina 42

Voorgesteld wordt om:

- in de eerste zin van de vierde alinea 'de raad van bestuur' gezien artikel 12.1, tweede lid, van het ontwerp, te vervangen door 'de CGA';
- in de eerste zin van de voorlaatste alinea 'beleidsregels, voorschriften en beperkingen' gezien artikel 12.1, derde lid, van het ontwerp, te vervangen door 'beleidsregels' en de tweede 'opstellen' te schrappen;
- in de laatste alinea 'vijfde lid' te vervangen door 'vierde lid';
- in voetnoot 9 'A.B. 1954, no.2' te vervangen door 'P.B. 2023, no. 43 (GT)'.

s. Pagina's 46 en 47

Voorgesteld wordt om de voorlaatste en laatste zin op pagina 46 die door lopen in de eerste alinea op pagina 47 te schrappen aangezien artikel 13.8 van het ontwerp geen tweede lid heeft.

t. Pagina 50

Voorgesteld wordt om de titel van de wettelijke regeling genoemd in de derde alinea en de titel van de wettelijke regeling genoemd in het tweede lid van artikel 13.13 van het ontwerp in overeenstemming met elkaar te brengen en de vindplaats ervan in een voetnoot te vermelden.

u. Pagina 52

Voorgesteld wordt om in de vierde zin van de eerste alinea de zinsnede 'het toepassing van bestuursdwang of het doen uitgaan van invordering van een dwangsom' te vervangen door 'het aanzeggen van bestuursdwang dan wel het opleggen van een dwangsom'.

v. Pagina 56

Voorgesteld wordt om in de laatste zin van de eerste alinea '70' te vervangen door '13.16'.

w. Pagina 57

Voorgesteld wordt om in de voorlaatste zin van de tweede alinea 'minister' te vervangen door 'CGA'.

x. Pagina 62

Voorgesteld wordt om in de vierde zin van de eerste alinea 'In zodanig geval' te vervangen door 'In zo een geval en 'afdeling 4' te vervangen door de juiste verwijzing.

y. Pagina 63

Voorgesteld wordt om in de eerste zin van de tweede alinea 'Het derde lid' te vervangen door 'Het vierde lid'.

z. Pagina 65

In de tweede zin van de vierde alinea wordt verwezen naar literatuur. Voorgesteld wordt om de bron daarvan in een voetnoot te vermelden.





aa. Pagina 70

Voorgesteld wordt om:

- in de laatste zin van de zesde alinea de zinsnede 'artikel 13, onderdeel c,' te vervangen door 'onderdeel c, artikel 13';
- in de laatste zin van de laatste alinea de zinsnede 'onmisbaar bij het bepalen' te vervangen door 'onmisbaar zijn bij het bepalen'.

ab. Pagina 71

Voorgesteld wordt om in de voorlaatste alinea 'Artikel 15.8 bepaalt dat' te vervangen door 'Artikel 15.7 bepaalt dat'.



---