

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Het kansspelaanbod in Sint Maarten bestaat thans voornamelijk uit loterijen en casino's. Daarnaast wordt deelgenomen aan weddenschappen en op beperkte schaal aan kleine kansspelen zoals bingo's. Met de opkomst van de toerisme-industrie de afgelopen dertig tot veertig jaar en de daarmee gepaard gaande vestiging van luxe-resorts werd casino-aanbod een belangrijke troef voor het aantrekken van toeristen. De eerste casino's op Sint Maarten werden gevestigd in of aan hotels en waren gericht op de hotelgasten. Later, met de opkomst van de cruise-industrie, werden ook "stand-alone" (niet gevestigd in een hotel) casino's gebouwd om zo in te kunnen spelen op de (speel)wensen van de cruise-toeristen.

Het huidige wettelijke en institutionele kader voor kansspelen is in belangrijke mate gebaseerd op regelingen die hun oorsprong vinden in de periode van de voormalige Nederlandse Antillen en is sinds de totstandkoming van het Land Sint Maarten niet integraal gemoderniseerd. Tegelijkertijd heeft de kansspelmarkt zich verder ontwikkeld. Naast de traditionele toeristische functie van casino's is sprake van een breed en voor inwoners zeer toegankelijk fysiek kansspelaanbod, waaronder casino's en een groot aantal verkooppunten voor loterijen. Tegenwoordig ontvangen casino's meer lokale klanten dan toeristen.¹

De National Risk Assessment uit 2024² en de meest recente CFATF-evaluatie (zie hierna) benadrukken het belang van effectieve toepassing van toezicht en integriteitswaarborgen in de praktijk. Het Ipsos I&O / RE-

¹ More than just a game, Study into prevalence and consequences of gambling on Sint Maarten van IPSOS/RE-Quest van Juni 2025, pag. 10.

² Sint Maarten, Anti-Money Laundering and Terrorist Financing National Risk assessment (NRA), van de Financial Intelligence Unit, 2024. Het gebruik van grote hoeveelheden contant geld maakt het mogelijk om illegaal geld met legitieme geldstromen te vermengen (pag. 66 en verder).

Quest onderzoek uit 2025³ laat daarnaast zien dat kansspelen in Sint Maarten breed toegankelijk en maatschappelijk genormaliseerd zijn en dat problematisch speelgedrag niet alleen gevolgen kan hebben voor de speler zelf, maar ook voor diens gezin en sociale omgeving.

Ten aanzien van de loterijsector constateert de regering dat het aantal verkooppunten voor de verkoop van loten de afgelopen decennia flink is toegenomen. De Inspectiedienst van het Ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie heeft herhaaldelijk gewezen op de ongecontroleerde groei van het aantal verkooppunten en de Sociaal Economische Raad heeft in zijn advies aan de Minister-President van 13 februari 2023⁴ aandacht gevraagd voor deze ontwikkeling.

Deze ontwikkelingen brengen risico's op problematisch speelgedrag met zich mee, in het ergste geval uitmondend in kansspelverslaving. Een recente studie wijst uit dat in 2024 zeker een derde van de bevolking kansspelen beoefent.⁵ Om te voorkomen dat recreatieve spelers zich ontwikkelen tot risico- of probleemspelers worden, naast het oprichten van een onafhankelijke toezichthouder, in deze landsverordening maatregelen opgenomen die deze risico's tegengaan.

De regering acht de tijd rijp voor een actualisering van de bestaande landsverordeningen voor kansspelen. De Landsverordening hazardspelen en de Loterijverordening zijn sterk verouderd en zullen worden vervangen door deze landsverordening waarmee ook het toezicht op de kansspelsector wordt versterkt. Dit toezicht wordt, met de inwerkingtreding van deze landsverordening, ondergebracht bij de Kansspelautoriteit, een onafhankelijke toezichthouder die zal opereren onder de naam Sint Maarten Gambling Authority.

Daarnaast wordt voorgesteld het aantal verkooppunten te maximaliseren en niet langer toe te staan dat nieuwe verkooppunten zonder voorafgaande beoordeling en toestemming worden geëxploiteerd. Voor ieder verkooppunt dient toestemming te worden verkregen van de directeur van de Kansspelautoriteit. De maatregel maakt het tevens mogelijk om het totaal aantal verkooppunten en de spreiding daarvan op een structurele en controleerbare wijze te reguleren.

Voor de actualisering is de kansspelwet- en regelgeving van Nederland, de Verenigde Staten (Nevada), Aruba en Curaçao, geraadpleegd. Relevante bepalingen uit de Landsverordening hazardspelen en de Loterijverordening zijn, na een grondige vergelijking met de in de vorige

³ Zie voetnoot 1.

⁴ SER/23/CB/30, zie punt 3, "Compliance and Enforcement".

⁵ Zie het rapport genoemd in voetnoot 1.

zin genoemde kansspelwet- en regelgeving, al dan niet aangepast, overgenomen in deze landsverordening.

Voor de uitvoering van deze algehele herziening van de kansspelsector heeft de regering een multidisciplinaire werkgroep in het leven geroepen. Deze werkgroep heeft een plan van aanpak opgesteld met een viertal kansspel doelstellingen. Deze doelstellingen worden onderschreven door de regering en zullen hierna worden toegelicht.

Met deze landsverordening wordt het toezicht op de kansspelsector verstevigd en in overeenstemming gebracht met aanbevelingen van de Caribbean Financial Action Task Force (CFATF) en de Financial Action Task Force (FATF)⁶. Door de implementatie van deze aanbevelingen realiseert de regering daarmee de eerste van het viertal kansspel doelstellingen, namelijk het opstellen van een juridische basis en een kader voor een onafhankelijke toezichthouder namelijk de Kansspelautoriteit (het hoofdobjectief). De overige drie doelstellingen volgen direct uit de realisatie van de eerste. De regering wordt in staat gesteld de overheidsinkomsten te verhogen door de introductie van een toezichtsheffing. Daarmee kan de onafhankelijke toezichthouder worden gefinancierd waarmee de integriteit van de kansspelsector wordt versterkt (derde doelstelling). Deze toezichthouder zal ervoor waken dat kansspel aanbieder in Sint Maarten effectieve maatregelen nemen om de consument en zijn omgeving (familie, kinderen) goed te kunnen beschermen en kansspelverslaving tegen te gaan (vierde doelstelling).

Het huidige, verouderde wettelijk kader is ontoereikend om deze kansspel doelstellingen te kunnen realiseren. Ze bevatten bijvoorbeeld geen maatregelen of voorzieningen die nodig zijn om de consument en zijn omgeving adequaat te beschermen en verslavingspreventie te reguleren.

Kansspelen die via het internet worden aangeboden worden met dit wetsvoorstel vooralsnog niet gereguleerd. Hiervoor is nadere beleidsvorming noodzakelijk, mede aan de hand van een handhavings- en uitvoeringstoets, waarmee inzichtelijk wordt welke verdere wettelijke - en uitvoeringsvoorwaarden nodig zijn.

Met het oog op een toekomstige regulering wordt in dit wetsvoorstel al een afzonderlijke paragraaf voor kansspelen op internet gereserveerd.

⁶ Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Sint Maarten, Mutual Evaluation Report, July 2025, Aanbeveling 28 "Regulation and supervision of DNFBP's", Criterion 28.1, b, met daarin de volgende constatering; *[Casinos] have not taken the necessary legal or regulatory measures to prevent criminals or their associates from holding (or being the beneficial owner of) a significant or controlling interest, or holding a management function, or being an operator of a casino.*

Dit biedt de mogelijkheid om de desbetreffende bepalingen op een later moment op een overzichtelijke wijze in het wettelijke kader in te passen.

Opbouw van deze landsverordening

Deze landsverordening is gelaagd opgebouwd, van algemeen naar bijzonder. De meest algemene bepalingen, zoals definities, staan in hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2 bevat algemene bepalingen die gelden voor alle vergunninghouders. Een kansspelvergunning wordt bijvoorbeeld alleen verleend aan in Sint Maarten gevestigde rechtspersonen en een vergunning mag niet worden overgedragen, verhuurd of uitbested. Hoofdstuk 3 bevat bijzondere bepalingen voor de specifieke kansspelvergunningen, zoals die voor casino's en loterijen. Hoofdstuk 4 bevat bepalingen voor het inrichten van een vergunningenregister dat wordt beheerd door de Kansspelautoriteit. Hoofdstuk 5 beschrijft de organisatiestructuur, taken en bevoegdheden van de Kansspelautoriteit. Hoofdstuk 6 gaat dieper in op de bijzondere bevoegdheden van de Kansspelautoriteit. Hoofdstuk 7 stelt een aantal gedragingen in strijd met de landsverordening strafbaar. Hoofdstuk 8 gaat in op de geheimhoudingsplicht voor bij de uitvoering betrokken medewerkers. Hoofdstukken 9 en 10 bevatten overgangs- en slotbepalingen.

Uitvoering, toezicht en handhaving

Ten aanzien van de kansspelsector zijn de volgende overheidstaken te onderscheiden: uitvoering, toezicht en handhaving. De uitvoeringstaak ziet op het beoordelen, verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen voor diverse vormen van kansspelen en het geven van voorlichting en informatie aan burgers, medeoverheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De toezichttaak omvat het toezicht op de naleving van deze landsverordening, de uitvoeringsregelingen en de vergunningen. Daarvoor worden in deze landsverordening de volgende bestuurlijke handhavingsinstrumenten geïntroduceerd: last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en bestuurlijke boete. De regering acht het wenselijk dat al deze handhavingsinstrumenten – afhankelijk van de alsdan geconstateerde overtredingen – kunnen worden aangewend door de Kansspelautoriteit.

Ter versterking van het toezicht op de aanbieders van casino's en loterijen en in de toekomst ook kansspelen op internet acht de regering het noodzakelijk dat hiervoor een buiten het Ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie (TEZV&T) geplaatste Kansspelautoriteit wordt opgericht die wordt uitgerust met een effectief toezicht- en handhavingsinstrumentarium. Uit verkennend onderzoek uitgevoerd in opdracht van de minister van TEZV&T (hierna ook aangeduid als "de minister") komt herhaaldelijk naar voren dat het

toezicht op de kanspelsector het best kan worden ondergebracht bij een nieuw op te richten entiteit.⁷

In april 2019 zijn de Aanwijzingen voor de regelgeving van Sint Maarten gewijzigd in verband met het toevoegen van aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen en tot herstel van enkele technische onvolkomenheden (AB 2019, no. 16). Daaruit volgt dat de instelling van een nieuw bestuursorgaan mogelijk is, maar dat terughoudendheid hierbij de hoofdregel is en dat van geval tot geval een politieke afweging dient te worden gemaakt bij verzelfstandiging van een onderdeel van de overheid. Verder wordt toegelicht dat een zelfstandig bestuursorgaan krachtens publiek recht wordt ingesteld en daarmee wordt bekleed met openbaar gezag. Aanwijzing 99a biedt drie gronden op basis waarvan een zelfstandig bestuursorgaan kan worden ingesteld. Een zelfstandig bestuursorgaan kan slechts worden ingesteld indien:

- a.** er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- b.** er sprake is van strikt regel gebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen; of
- c.** participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

Voor onderdeel a geldt dat het hier een bevoegdheid betreft die zich naar haar aard niet leent voor uitoefening door een minister of een onder ministeriële verantwoordelijkheid fungerend orgaan. Onderdeel b ziet vooral op de bevoegdheid tot het geven van beschikkingen. De regering meent dat de situaties onder a en b zich hier voordoen en zal dit hierna verder toelichten.

De Kansspelautoriteit krijgt tot taak het verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen voor diverse vormen van kansspelen, het toezicht op de naleving van deze landsverordening inclusief de uitvoeringsregelingen, het bevorderen van het voorkomen en beperken van kansspelverslaving, het verrichten van onderzoek en het geven van voorlichting op het gebied van kansspelen. Omdat de werkzaamheden vooral uitvoerend van aard zijn en daarmee in een verder verwijderd verband staan tot de beleidstaken van de minister acht de regering het noodzakelijk een kansspelautoriteit op te richten met eigen rechtspersoonlijkheid. De onafhankelijkheid van het uit te oefenen toezicht wordt gewaarborgd door de Kansspelautoriteit extern te

⁷ Integrity Inquiry into the functioning of the Government of Sint Maarten (2014), pag. 86 e.v.; Price Waterhouse Coopers en ook; Gaming Environment Sint Maarten, Situation Analysis (2013) pag. 15 e.v.; HPS Consulting.

positioneren. De werkzaamheden zullen leiden tot een constante ontwikkeling van kennis en kunde van het personeel op het toezichtvlak en deze kennisconcentratie zal verder worden versterkt door scholing en samenwerking met andere professionele toezichthouders.

Het tweede instellingsmotief (b) speelt vooral op het gebied van kansspelvoorzieningen (bijvoorbeeld speelautomaten en trekkingsapparatuur); die zullen worden onderworpen aan technische keuringen waarbij sprake is van regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen.

Een krachtige, zelfstandige toezichthouder zal goed in staat zijn om de kwaliteit en integriteit van de kansspelsector te bewaken en hierin slagvaardig op te treden. De minister is en blijft, ook na instelling van de Kansspelautoriteit, verantwoordelijk voor het voeren van een evenwichtig, samenhangend en consistent kansspelbeleid. Bij vergunningverlening en de uitoefening van handhavings- en toezichttaken zal de Kansspelautoriteit dan ook moeten handelen binnen de door de minister geboden algemene kaders.

De Kansspelautoriteit

De Kansspelautoriteit zal opereren onder de naam Sint Maarten Gambling Authority en krijgt rechtspersoonlijkheid toegekend zodat op eigen titel aan het civielrechtelijke rechtsverkeer kan worden deelgenomen. De directeur van de Kansspelautoriteit krijgt daardoor de mogelijkheid zelfstandig contracten af te sluiten en personeel aan te nemen wat voor het onafhankelijk verrichten van de publieke taken belangrijk is.

De publiekrechtelijke taken, genoemd in artikel 50, vierde lid, worden toegekend aan de directeur van de Kansspelautoriteit. Daarmee wordt de directeur het zelfstandig bestuursorgaan (deel uitmakend van de rechtspersoon de Kansspelautoriteit) belast met de uitvoering, toezicht en handhaving op het gebied van de kansspelen. Voor de feitelijke uitvoering van deze taken wordt de directeur bijgestaan door medewerkers van de Kansspelautoriteit. De medewerkers zullen worden verdeeld over de afdelingen die zich gaan bezighouden met onder andere voorlichting, vergunningverlening, toezicht en handhaving. De rechtsverhouding tussen het personeel en de Kansspelautoriteit wordt bepaald door het burgerlijk recht.

De directeur

De directeur heeft de verplichting met de minister goede afspraken te maken over de uitvoering van zijn taken en het voeren van beleid. Zo dient de directeur ieder jaar een prestatiecontract af te sluiten met de minister waarin de kwantitatieve, kwalitatieve en financiële normen en

doelstellingen zijn opgenomen waarnaar de directeur zich het komende jaar zal richten. De directeur draagt verantwoordelijkheid voor het realiseren van deze normen en doelstellingen.

De jaarlijkse begroting wordt vastgesteld door de directeur en samen met het advies van de raad van toezicht aan de minister voorgelegd. De begroting stelt de directeur in staat om aan het prestatiecontract te kunnen voldoen. De directeur brengt jaarlijks een jaarverslag en een jaarrekening uit waarin verantwoording wordt afgelegd over de taakuitoefening en het gevoerde beleid.

Toezicht en handhaving

De regering is van mening dat de Kansspelautoriteit moet kunnen beschikken over die bevoegdheden die zij nodig heeft voor een zo efficiënt mogelijk bestuurlijk toezicht en handhaving. Met de inwerkingtreding van de Landsverordening bestuurlijke handhaving is tegemoetgekomen aan de noodzaak voor bestuursorganen om te kunnen beschikken over een adequaat handhavingsinstrumentarium om daarmee het vervolgingsapparaat te ontlasten.⁸ Deze noodzaak wordt ook gevoeld bij de wens van de regering om het toezicht op de kansspelsector te versterken. Een bredere inzet van het strafrechtelijke instrumentarium en daarmee een hogere mate van afhankelijkheid van de capaciteit en de prioriteiten van politie en openbaar ministerie is niet wenselijk in die gevallen waarin dat niet om reden van bijvoorbeeld verwevenheid met andere criminele activiteiten is geboden.

Op grond van de huidige Landsverordening hazardspelen en de Loterijverordening is het slechts mogelijk de verleende vergunning in te trekken indien een overtreding is begaan. Intrekking staat echter niet in verhouding tot lichtere overtredingen en zou slechts in het uiterste geval moeten worden toegepast. Omdat het mogelijk moet zijn een passende (afgestemd op de ernst van de overtreding) sanctie op te leggen, bijvoorbeeld een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete, wordt in deze landsverordening een algemeen bestuurlijk handhavingsinstrumentarium geregeld dat aansluit op de Landsverordening bestuurlijke handhaving.

Een toezichthouder van de Kansspelautoriteit is een toezichthouder in de zin van de Landsverordening bestuurlijke handhaving.⁹ Op de inzet van voornoemde bestuursdwanginstrumenten is de Landsverordening bestuurlijke handhaving dan ook van toepassing¹⁰. Paragrafen 6.1 en 6.2

⁸ Zie het algemene deel van de Memorie van Toelichting op de Landsverordening bestuurlijke handhaving.

⁹ Voor de definitie van “toezichthouder” zie artikel 1, eerste lid, aanhef onder j, van de Landsverordening bestuurlijke handhaving.

¹⁰ Afdeling 3 en 4.

van deze landsverordening zijn toegespitst op kansspelgericht toezicht waarbij onder andere de mogelijkheid wordt gecreëerd om ook elektronische apparatuur (laptops, speelautomaten) te kunnen onderzoeken (artikel 69 van deze landsverordening). Deze paragrafen zijn aanvullend van toepassing op de Landsverordening bestuurlijke handhaving.

De regering heeft gekozen voor de introductie van zowel een bestuursrechtelijk als een strafrechtelijk sanctiestelsel. Bepalend voor de inzet van bestuursdwangbevoegdheden is het onderscheid tussen het toezicht op de vergunde kansspelen en de bestrijding van het illegale aanbod. De bestuursrechtelijke handhaving van het legale aanbod van kansspelen kan ter hand worden genomen door oplegging van de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang en de bestuurlijke boete en zal in de regel aanvullend worden ingezet op het al bestaande handhavingsinstrumentarium (een waarschuwing, verscherpt toezicht). Een last onder dwangsom kan een effectief middel zijn in situaties waarbij bijvoorbeeld een vergunninghouder voor het organiseren en exploiteren van een loterij het aantal bij vergunning toegestane verkooppunten overschrijdt. Een dwangsomdreiging leidt dan idealiter tot het alsnog naleven van de vergunningsvoorschriften. Indien een kansspelaanbieder bij herhaling de fout in gaat kan de Kansspelautoriteit in het uiterste geval een bestuurlijke boete opleggen met het oogmerk om te straffen.

Het aanbieden van kansspelen zonder vergunning is strafbaar gesteld bij artikel 76 van deze landsverordening en schending van dit verbod kan leiden tot strafrechtelijke vervolging door het openbaar ministerie.

Indien sprake is van verwevenheid met andere criminele activiteiten is strafrechtelijke handhaving (vervolging) op zijn plaats. De verdere samenwerking met het openbaar ministerie kan in een handhavingsarrangement worden vormgegeven. Artikel 73 van deze landsverordening biedt een wettelijke grondslag voor informatie-uitwisseling met het openbaar ministerie.

Rechtsbescherming

De rechtsbescherming bij handhavingsbesluiten wordt geborgd door de Landsverordening bestuurlijke handhaving (AB 2018, 22). Artikel 9 van die verordening biedt belanghebbenden bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het geven van een zienswijze op het door het bestuursorgaan voorgenomen handhavingsbesluit. Aangezien een kansspelvergunning ook kan worden geschorst of ingetrokken, indien (mogelijk) niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden voor verlening van de vergunning en een dergelijke beschikking daarom niet in alle gevallen als een handhavingsbesluit kan worden aangemerkt, is ervoor gekozen om

belanghebbenden ook in de gelegenheid te stellen een zienswijze te geven op een voorgenomen schorsings- of intrekkingbesluit (artikel 9, achtste lid, van deze landsverordening).

Tegen beslissingen van de directeur van de Kansspelautoriteit staat op grond van artikel 7, eerste lid, van de Landsverordening administratieve rechtspraak (AB, 2016, 14), beroep bij de administratieve rechter open.

Financiële paragraaf

Met de Kansspelenverordening wordt een toezichtsheffing ingevoerd voor kansspelvergunninghouders in Sint Maarten. Deze heffing heeft het karakter van een bestemmingsheffing: de opbrengsten zijn specifiek bedoeld ter financiering van de kosten van toezicht, handhaving en regulering door de Kansspelautoriteit. Het uitgangspunt is dat de sector zelf de kosten draagt van het toezicht (*het profijtbeginsel*), aangezien de regulering primair plaatsvindt ten behoeve van een ordelijke en integere kansspelmarkt waar ook de sector belang bij heeft.

Voor casino's wordt de heffing deels gebaseerd op het bruto speelresultaat en voor loterijen deels op de netto-opbrengst van de loterij (zie de artikelsgewijze toelichting van artikel 10).

De hoogte van de toezichtsheffing wordt zodanig vastgesteld dat deze kostendekkend is voor de uitvoering van de aan de Kansspelautoriteit toegekende taken waaronder het beoordelen, verlenen en intrekken van vergunningen, toezicht en handhaving, internationale samenwerking en daarmee gepaard gaande administratieve – en uitvoeringskosten (zie artikel 50, vierde lid).

Het tarief verschilt per categorie (casino's, loterijen) en is afhankelijk van de toezichtsintensiteit, het risicoprofiel van de sector en de omvang van de markt. De grondslagen en berekeningswijze van de toezichtsheffing worden bij landsbesluit houdende algemene maatregelen voorgeschreven. De directeur stelt per vergunninghouder de hoogte vast en draagt zorg voor de invordering.

Door de verwijzing naar de in artikel 50, vierde lid, genoemde taken wordt een directe koppeling gelegd tussen de omvang van de vergoeding en de feitelijke uitvoering van deze operationele taken.

De Kansspelautoriteit mag een beperkte reserve aanhouden in de vorm van een bestemmingsreserve en een reservefonds. Een bestemmingsreserve kan bijvoorbeeld worden aangewend voor investeringsprojecten zoals nieuwe ict-voorzieningen of voor voorlichting. Incidentele pieken in toezicht- of handhavingskosten kunnen worden opgevangen vanuit het reservefonds. Zie de

artikelsgewijze toelichting op artikel 62, derde en vierde lid, voor meer voorbeelden.

Deze reserve is nadrukkelijk niet bedoeld voor structurele vermogensopbouw. De minister dient voor het aanhouden van een reserve toestemming te verlenen en de omvang daarvan wordt gemaximeerd.

Indien de opbrengsten van de toezichtsheffing de operationele kosten overstijgen, geldt het volgende systeem:

- Incidentele overschotten: worden toegevoegd aan de bestemmingsreserve of het reservefonds, tot het toegestane maximum.
- Structurele overschotten: leiden tot aanpassing (verlaging) van het heffingsstarief.
- Overschotten boven de reservegrens: zullen worden verrekend met toekomstige toezichtsheffingen (zie toelichting op artikel 11).

Hiermee wordt geborgd dat de toezichtsheffing geen oneigenlijke belasting wordt en haar karakter van bestemmingsheffing behoudt.

Overgangsrecht

Artikel 78 biedt de mogelijkheid aan de huidige vergunninghouders om binnen zes maanden na inwerkingtredingsdatum van het eerste en tweede lid van dat artikel een aanvraag in te dienen om een vergunning te verkrijgen onder het nieuwe regime. Op de aanvraag beslist de directeur binnen zes maanden na ontvangst daarvan. Indien binnen zes maanden geen aanvraag wordt ingediend dan vervalt de “oude” vergunning van rechtswege.

De bestaande vergunninghouders worden zo de tijd geboden om hun bedrijfsvoering in te richten in overeenstemming met de bepalingen uit deze landsverordening.

Totdat op een aanvraag is beslist blijft het recht van toepassing zoals dat gold vóór inwerkingtreding van deze landsverordening.

Artikelsgewijs deel

Artikel 2

De activiteiten van een aanbieder van kansspelen moeten doeltreffend kunnen worden gecontroleerd. Uitgangspunt daarbij is dat een vergunninghouder in Sint Maarten zelf zetelt zodat effectief toezicht gehouden kan worden op verplichtingen op het gebied van bijvoorbeeld administratie en informatie, (bijvoorbeeld artikel 2, vijfde en zesde lid, of informatie nodig voor het heffen en invorderen van de toezichtsheffing,

artikel 11, onder b), de verplichte keuring van de elektronische middelen die voor het organiseren van casinospelen worden gebruikt (artikel 18), consumentenbescherming, waaronder regels omtrent wervings- en reclameactiviteiten (artikel 8, tweede lid), verslavingspreventie (artikel 7) en het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme (artikel 3, eerste lid). Alleen in Sint Maarten gevestigde rechtspersonen komen daarom in aanmerking voor een kansspelvergunning op grond van deze landsverordening en deze rechtspersonen dienen de bankzaken voor de vergunde activiteiten aan te bieden via een bankrekening van een in Sint Maarten gevestigde bank (vierde lid). Deze eis beoogt banktoezicht mogelijk te maken op de financiële integriteit van vergunninghouders, waaronder AML/CFT- en sanctienaleving.

De kansspelvergunning wordt uitsluitend verleend aan rechtspersonen op basis van hun betrouwbaarheid en geschiktheid.

De vergunninghouder heeft daarnaast een zorgplicht waar het gaat om het voorkomen van kansspelverslaving (artikel 7). Bij uitbesteden van de vergunning, op wat voor een wijze dan ook, maakt dit de verantwoordelijkheidsrelatie onzuiver en kunnen deelnemers worden blootgesteld aan kansspelverslavingsrisico's. De vergunninghouder blijft dan ook te allen tijde verantwoordelijk voor de naleving van de aan de vergunning verbonden voorschriften. Dat betekent dat de exploitatie van de vergunning op "geen enkele wijze of vorm" (zevende lid) mag worden uitbesteed aan derden. Hiermee wordt ook het verbod van de overdracht of de exploitatie van de economische waarde van de vergunning bedoeld. Constructies waarbij bijvoorbeeld een vergunning verpacht wordt via trustkantoren zijn niet toegestaan.

Reguliere dienstverlening zoals accounting, marketing of klantenservice mag een vergunninghouder wel uitbesteden.

De verplichte informatievoorziening via de website (vijfde lid) van de vergunninghouder is niet vrijblijvend. Een speler kan rechten ontleen aan bijvoorbeeld de op de website gepubliceerde spelregels en deelnemersreglementen.

Algemene vergunningsvoorschriften, genoemd in het negende lid, zijn gerelateerd aan een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de door de vergunninghouder te organiseren casinospelen. Vergunningsvoorschriften kunnen onder meer betrekking hebben op de inrichting en beveiliging van systemen, de wijze waarop gegevens worden vastgelegd en bewaard, administratieve procedures, controle- en rapportageverplichtingen en de wijze waarop de naleving van de bij of krachtens deze landsverordening gestelde regels aantoonbaar wordt gemaakt. Zij kunnen daarmee een nadere invulling geven aan de eisen

van betrouwbaarheid, controleerbaarheid en transparantie die aan de exploitatie van kansspelen worden gesteld.

De speler ontleent aan de vergunningvoorschriften de waarborg dat de vergunninghouder zijn kansspel aanbod uitvoert overeenkomstig de voor die vergunninghouder vastgestelde, op de bescherming van spelers gerichte voorschriften. Voor zover een dergelijk voorschrift een concrete norm bevat die mede strekt tot bescherming van de speler, kan de naleving daarvan bovendien van betekenis zijn voor de rechtsverhouding tussen de vergunninghouder en de speler. Afhankelijk van de inhoud en strekking van het betreffende voorschrift en het toepasselijk privaatrecht kan niet-naleving bijvoorbeeld grond geven voor een aanspraak op nakoming, herstel van de situatie of vergoeding van schade. Daarnaast kan de speler een niet-naleving onder de aandacht van de toezichthouder brengen, die vervolgens kan beoordelen of bestuursrechtelijke handhaving aangewezen is.

Indien bijvoorbeeld aan een vergunninghouder voorschriften zijn verbonden over de wijze waarop inzetten en speluitkomsten moeten worden geregistreerd en over de wijze waarop bij technische storingen met spelerstegoeden en speluitkomsten moet worden omgegaan, vormt de naleving daarvan een concrete waarborg voor de speler. Indien zich vervolgens een technische storing voordoet waardoor een inzet wel wordt geregistreerd maar de speluitkomst niet, kan de speler de vergunninghouder aanspreken op de wijze waarop deze de storing afhandelt en op de gevolgen die de storing voor de speler heeft gehad.

Ook eisen aan de kwalificatie van personeel in dienst van de vergunninghouder kunnen bij voorschrift worden opgelegd.

Artikel 3, 4, 5 en 6

In verband met het voorkomen van witwassen en het financieren van terrorisme staan de betrouwbaarheid en de geschiktheid van de houder van een vergunning op grond van deze landsverordening en van zijn uiteindelijke belanghebbende buiten twijfel. Het voldoen aan anti-witwasregelgeving door de vergunninghouders vereist een continue toetsing. De Kansspelautoriteit zal hierover werkafspraken maken met het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (hierna: MOT). Artikel 73 biedt een wettelijke grondslag voor informatie-uitwisseling met het MOT.

Bij de betrouwbaarheidsbeoordeling zullen ook rechtspersonen worden betrokken waarvan de in artikel 3, eerste lid, genoemde personen uiteindelijk belanghebbenden, zeggenschapshebbenden, (mede)beleidsbepalers of leidinggevend zijn, of zijn geweest. Hiertoe heeft de Kansspelautoriteit toegang tot het door de Kamer van Koophandel en Industrie beheerde UBO-register.

Voor de beoordeling van de betrouwbaarheid van bijvoorbeeld een beleidsbepaler is ook van belang wat eerder is gebeurd bij andere ondernemingen waarvan hij beleidsbepaler is, of is geweest. In het kader van de betrouwbaarheidsbeoordeling kan deze persoon verantwoordelijk worden gehouden voor misstanden bij die ondernemingen. Dit brengt onder andere met zich mee dat (moederbedrijven en bestuurders van) illegale aanbieders zich niet kunnen onttrekken aan de betrouwbaarheidsbeoordeling door een nieuwe rechtspersoon op te richten of naar voren te schuiven.

De Kansspelautoriteit zal, met behulp van het MOT en eventueel het OM, verifiëren of de aanvrager ten behoeve van zichzelf optreedt dan wel ten behoeve van een derde, mogelijk een 'stroman', bijvoorbeeld om geld wit te wassen.

Het bestaan van vermoedens van antecedenten vormt grond om de vergunning te schorsen of in te trekken. Doet een dergelijke situatie zich voor dan dient, conform artikel 9, achtste lid, de vergunninghouder zijn zienswijze te kunnen geven. Het gaat hierbij om antecedenten van de bestuurder en personeel van de vergunninghouder. Uiteraard zal altijd worden gekeken naar de omstandigheden van het geval. Hierbij wordt onder meer gekeken naar de ernst en de verwijtbaarheid van de overtreding, het tijdsverloop sinds de overtreding, en de persoon van de overtreder.

Artikel 7

Uit het onderzoeksrapport naar (problematisch) gokgedrag op Sint Maarten onder de titel *More than just a game, Study into prevalence and consequences of gambling on Sint Maarten* van IPSOS/RE-Quest van Juni 2025 (hierna: het Ipsos-rapport) worden onder meer de volgende conclusies getrokken;

1. *Gambling is a widespread and normalized phenomenon in Sint Maarten society. More than one third (36% or approximately 9.900 to 10.800 people) of the residents participated in gambling in the past year. Accessibility of lottery booths and casinos plays a key role in participation.*
2. *Disordered gambling behaviour has broad and serious consequences for gamblers themselves, their social environment and the society.*¹¹

Het rapport bevat een aantal aanbevelingen om de risico's op problematisch gokgedrag te verminderen waaronder meer voorlichting over de risico's van gokken, gerichte preventiemaatregelen op risicogroepen zoals jongeren (vooral mannen) tussen de 18 en 34,

¹¹ Voor de overige conclusies wordt verwezen naar het Ipsos-rapport, pag. 10.

beperken van zichtbaarheid en blootstelling aan gokken en investeren in hulpinstanties.

Aanbeveling 5¹² ziet op het reguleren van de gokindustrie door onder andere het oprichten van een onafhankelijke toezichthouder. Ipsos/RE-Quest formuleert dit als volgt:

Regulate the gambling Industry. Establishing or reinforcing independent regulatory bodies can help restore public trust, ensuring transparency and compliance with licensing, anti-addiction, and financial integrity standards. Monitoring and regulation of the gambling sector should reduce risks of money laundering, corruption, and links to organized crime. Importantly, tighter regulation must be implemented carefully to avoid pushing gambling into unregulated or underground circuits.

Artikel 7 introduceert een zorgplicht voor de aanbieders van de risicovolle kansspelen. Vergunninghouders dienen zorg te dragen voor een evenwichtig beleid op het gebied van kansspelverslaving en maatregelen en voorzieningen te treffen die nodig zijn om onmatige deelneming aan kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen. Hierbij valt te denken aan vroeger signalering van kansspelverslaving door personeel van de vergunninghouder, het voeren van kansspelverslavingsgesprekken, een adequaat deurbeleid voor casino's en andere maatregelen en voorzieningen. In het uiterste geval, bij spelers waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij kansspelverslaafd zijn, kan deze speler op vrijwillige basis geregistreerd worden in het register bedoeld in artikel 13 van deze landsverordening (zie toelichting artikel 13). De Kansspelautoriteit ziet erop toe dat de vergunninghouder een adequaat verslavingspreventiebeleid voert en daar ook naar handelt.

Aanvullend worden sectorspecifieke beschermingsmaatregelen geïntroduceerd voor casino's (zie toelichting artikelen 15 en 16) en loterijen (toelichting artikel 27). Voor loterijen wordt bovendien een toestemmingsregime geïntroduceerd voor de verkooppunten (zie toelichting artikel 39).

Artikel 8

Alle wervings- en reclameactiviteiten die (mede) zijn gericht op de Sint Maartense consument dienen rekening te houden met het adequaat beschermen en informeren van consumenten over de risico's van deelname aan kansspelen en het voorkomen van kansspelverslaving. Reclame mag daarom niet misleidend zijn. Hiervan is sprake als de wervings- en reclameactiviteiten van vergunninghouders een

¹² Idem.

onrealistisch of incorrect beeld van een product of dienst geven. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan over de winkansen of over de kosten die zijn verbonden aan de deelneming van kansspelen. Verder is van misleiding sprake als wervings- en reclameactiviteiten van vergunninghouders de indruk wekken dat de Kansspelautoriteit de wervings- en reclameactiviteiten, de kansspelen of de vergunninghouder heeft goedgekeurd, anders dan de neutrale vermelding dat de aanbieder beschikt over een vergunning op grond van de wet.

Een voorbeeld van agressieve kansspelreclame is reclame die erop is gericht de consument onder druk te zetten om onverwijd aan een kansspel deel te nemen of zijn inzet te verhogen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door een beperkte tijdsduur van een aanbieding te benadrukken, een financiële bonus aan onmiddellijke deelname te verbinden en de consument herhaaldelijk aan te sporen geen kans op winst te missen. Van een dergelijke vorm van reclame kan ook sprake zijn wanneer wordt ingespeeld op gevoelens van sociale druk, status of de verwachting dat met deelname eenvoudig financieel voordeel kan worden behaald.

Tenslotte mogen wervings- en reclameactiviteiten niet zijn gericht op “kwetsbare groepen”. Zie de definitie in artikel 1 onder j. Deze definitie kan verder worden uitgewerkt in een ministeriële regeling (achtste lid). In ieder geval vallen hier minderjarigen, jongvolwassenen tot 24 jaar, spelers met een verstandelijke beperking en spelers met een kansspelverslaving onder. Het is niet altijd eenvoudig deze laatste categorieën te herkennen. De Kansspelautoriteit zal toetsen in hoeverre de vergunninghouder wist, of redelijkerwijs had moeten weten van de beperking of de kansspelverslaving.

Het vijfde lid stelt nadere eisen aan kansspelreclame via digitale media. Onderdeel a ziet op de inhoud, vormgeving en presentatie van de reclame. Daarmee wordt voorkomen dat een reclame-uiting door bijvoorbeeld het gebruik van specifieke beelden, taal, personages waaronder influencers of bekende sporters, in het bijzonder aantrekkelijk of herkenbaar is voor minderjarigen. Onderdeel b ziet op het medium waarop de reclame wordt geplaatst of verspreid. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat kansspelreclame minderjarigen bereikt via digitale media die voornamelijk op deze groep zijn gericht. Onderdeel c heeft betrekking op het voorkomen van “digital targeting” van verslavingsgevoelige spelers en spelers die zichzelf om die reden hebben laten uitsluiten van deelname aan kansspelen.

Een vergunninghouder is te allen tijde verantwoordelijk voor de voor zijn product, dienst of bedrijf gemaakte wervings- en reclameactiviteiten, ook als deze wervings- en reclameactiviteiten zijn uitbesteed. Dit

betekent dat de vergunninghouder ook verantwoordelijk is voor de wervings- en reclameactiviteiten van door hem ingeschakelde partijen of personen, voor zover die activiteiten ten behoeve van de vergunninghouder worden uitgevoerd. Bij uitbesteding kan gedacht worden aan het inschakelen van een extern reclamebureau, het inzetten van zogenoemde internet marketeers (influencers) of het gebruik maken van adverteerders op basis van commissie (affiliates).

Artikel 9

Indien een aanvrager niet kan aantonen dat de betrouwbaarheid en geschiktheid van de potentiële vergunninghouder, van de personen die zijn beleid bepalen of mede bepalen en van zijn uiteindelijke belanghebbenden buiten twijfel staan, wordt de aanvraag afgewezen. Voor een uitleg van deze eisen zie de artikelsgewijze toelichting op artikel 3.

Wijzigingen in de rechtsvorm, de eigendomsstructuur of de zeggenschapsstructuur van de vergunde onderneming, genoemd in het vierde lid, kunnen van invloed zijn op de beoordeling van de vergunninghouder en op de vraag of nog steeds aan de voorwaarden voor het behouden van de vergunning wordt voldaan.

Het vijfde lid verduidelijkt welke wijzigingen in de eigendoms- of zeggenschapsstructuur in ieder geval onder de reikwijdte van het vierde lid vallen.

De expliciete verwijzing in onderdeel b van het zesde lid naar de Landsverordening bestrijding witwassen en terrorismefinanciering is opgenomen om buiten twijfel te stellen dat ook na vergunningverlening gebleken feiten of omstandigheden die ertoe leiden dat niet langer aan de op grond van die landsverordening geldende vereisten wordt voldaan, aanleiding kunnen geven tot intrekking van de vergunning. Hoewel bij de aanvraag moet worden aangetoond dat aan deze vereisten wordt voldaan, kunnen zich na vergunningverlening nieuwe feiten of omstandigheden voordoen die van invloed zijn op de vergunninghouder en diens voortdurende betrouwbaarheid om de vergunde activiteiten uit te oefenen.

Het AML/CFT-toezicht op de niet-financiële dienstverleners (casino's en aanbieders van loterijen) wordt uitgeoefend door het MOT (artikel 3, tweede lid onder a, van de Landsverordening Meldpunt Ongebruikelijke Transacties). Een intrekking van een kansspelvergunning kan bijvoorbeeld worden bewerkstelligd op basis van een advies van het MOT. Dat advies wordt ten grondslag gelegd aan een schorsing of intrekking. Hierover zullen afspraken worden gemaakt met het MOT.

De Regeling indicatoren ongebruikelijke transacties (Indicatorenregeling Sint Maarten (AB 2013 GT no. 489)) is hier relevant. Deze ministeriële regeling werkt de meldplicht voor ongebruikelijke transacties (artikelen 10 en 16) nader uit. Als indicator voor de melding van verrichte of voorgenomen transacties door casino's en loterijen aan het MOT geldt elke transactie door of ten behoeve van hun klanten ter waarde van Cg 5.000,- of meer, alsmede de tegenwaarde daarvan in vreemde valuta.

Omdat het voldoen aan de Landsverordening bestrijding witwassen en terrorismefinanciering (AB 2019 no. 25) continu toezicht vereist zijn personeelsveranderingen van beleidsbepalend personeel ook na vergunningverlening relevant. Het is daarom aan de vergunninghouder om, bij dergelijke personeelsveranderingen, de Kansspelautoriteit daarvan op de hoogte te stellen. Indien een relevante personeelsswissel niet wordt gemeld of de meldplicht voor ongebruikelijke transacties niet wordt nageleefd, kan dit in het uiterste geval leiden tot intrekking van de kansspelvergunning.

Een schorsing (zevende lid) maakt het mogelijk om nader onderzoek te kunnen verrichten naar mogelijke onregelmatigheden voordat een beslissing wordt genomen over de intrekking van een vergunning. Een schorsingsbeslissing heeft daarom geen zelfstandig bestraffend karakter. De schorsing kan wel worden betrokken bij de belangenafweging die ten grondslag ligt aan een eventuele daaropvolgende intrekking.

Voor de toelichting op het achtste lid wordt verwezen naar het algemene deel van deze memorie van toelichting (rechtsbescherming).

Artikel 10

Voor de achtergrond en systematiek van de toezichtsheffing wordt verwezen naar de financiële paragraaf van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Dit artikel bepaalt de wijze waarop de toezichtsheffing wordt berekend. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen houders van een casinovergunning en houders van een loterijvergunning.

Een vaste toezichtsheffing per biedt de Kansspelautoriteit een voorspelbare en continue inkomstenstroom en draagt daarmee bij aan de financiële continuïteit van het toezicht.

De heffing wordt berekend over het kalenderjaar, dan wel naar rato indien de vergunning slechts een deel van het jaar geldig is. Hiermee wordt een evenredige en billijke heffing gewaarborgd (vierde lid).

Voor ieder verkooppunt wordt ten laste van de vergunninghouder een heffing opgelegd in de vorm van een vast bedrag (derde lid). Voor vergunninghouders voor het organiseren van loterijen komt deze

toezichtsheffing voor de verkoop vanuit verkooppunten bovenop de toezichtsheffing voor het organiseren en exploiteren van loterijen.

Op grond van het zevende lid kan de Kansspelautoriteit de heffing ambtshalve vaststellen op basis van een schatting. Hiermee wordt voorkomen dat niet tijdige of correcte aanlevering leidt tot uitstel van betaling. De schatting dient gebaseerd te zijn op redelijke en verifieerbare uitgangspunten, bijvoorbeeld op basis van gegevens van het vorige kalenderjaar.

Met de systematiek van de voorlopige toezichtsheffing in het achtste lid wordt de mogelijkheid geopend om gedurende het kalenderjaar vooruitbetalingen mogelijk te maken op de later op te leggen (definitieve) aanslag. Ook deze bepaling waarborgt een continue kasstroom voor de Kansspelautoriteit en voorkomt daarmee liquiditeitsproblemen bij de uitvoering van haar wettelijke taken.

De betalingsverplichting in het negende lid geldt ook voor de voorlopige aanslag.

Tegen beslissingen waarmee een toezichtsheffing wordt opgelegd staat, op grond van de Landsverordening administratieve rechtspraak, bezwaar en beroep open.

Artikel 11

Bij de vaststelling van de toekomstige toezichtsheffing wordt rekening gehouden met eventuele overschotten uit eerdere jaren. Deze overschotten worden verrekend met de in toekomstige jaren geraamde kosten van het toezicht, zodat de opbrengsten van de toezichtsheffing in redelijke verhouding blijven staan tot de kosten van de toezichtstaken waarvoor de heffing is bestemd. Artikelonderdeel e biedt een grondslag om hiervoor nadere regels te stellen bij landsbesluit houdende algemene maatregelen.

Artikel 12

De vergoeding strekt ter dekking van de kosten die samenhangen met de behandeling van de aanvraag. Betaling van de vergoeding vormt een voorwaarde voor het in behandeling nemen van de aanvraag. Indien de vergoeding niet wordt voldaan, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten. Bij afwijzing van de aanvraag bestaat geen aanspraak op restitutie van de betaalde vergoeding, aangezien deze ziet op de behandeling van de aanvraag en niet op het resultaat daarvan.

De hoogte van de vergoeding wordt afgestemd op de aard en omvang van de werkzaamheden die met de behandeling van de verschillende aanvragen zijn gemoeid.

Artikel 13

Spelers die kenmerken van risicovol speelgedrag vertonen behouden door tijdelijke uitsluiting van deelname voldoende afstand tot kansspelen, waardoor hun speelgedrag wordt beïnvloed en onder controle blijft. Ook schept tijdelijke uitsluiting ruimte voor eventuele verslavingsbehandeling. Door kansspelverslaving te voorkomen kan ook de vaak daarmee gepaard gaande schade aan de gezondheid en de vermogenspositie van de speler en diens omgeving worden voorkomen.

Om de tijdelijke uitsluiting van deelname landelijk te registreren, wordt een centraal register uitsluiting kansspelen geïntroduceerd. In dit register worden spelers ingeschreven die vrijwillig gedurende ten minste zes maanden niet kunnen deelnemen aan bepaalde kansspelen. Vooral nog betreft het uitsluitend kansspelen die worden aangeboden in casino's, eventueel kan de werking van het register in de toekomst worden uitgebreid naar kansspelen op internet.¹³ Een ingeschreven speler mag niet deelnemen aan kansspelen, dat betekent dat casinohouders adequate identiteitscontroles dienen uit te voeren.

Uitgangspunt bij de inschrijving in het register is dat deze uit eigen beweging van de speler plaatsvindt. Het instrument van de onvrijwillige inschrijving is momenteel lastig te implementeren, vooral omdat voor een dergelijke vergaande inperking van iemand bewegingsvrijheid een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang beschikbaar dient te zijn, inclusief een onafhankelijk (medisch) advies. Concreet betekent dit dat indien de directeur, na het inwinnen van een advies van een externe deskundige (geschoold in kansspelverslavingszorg), besluit over te gaan tot onvrijwillige inschrijving, de speler hier zijn zienswijze op kan geven zodat de speler ook kan reageren op het advies van de externe deskundige. Wordt uiteindelijk overgegaan tot onvrijwillige inschrijving dan is doorgeleiding naar professionele hulp essentieel. Zonder adequate behandeling treft een onvrijwillige inschrijving geen doel. Er zal daarom eerst geïnvesteerd dienen te worden in het opzetten van professionele zorg- en behandel mogelijkheden. Dat laatste ontbreekt, zo blijkt ook uit het Ipsos-rapport.¹⁴

Bij het minder ingrijpende instrument van de vrijwillige inschrijving kan een speler, bijvoorbeeld aan de hand van door een vergunninghouder

¹³ Uit een door Regulus partners, in opdracht van Sint Maarten uitgebrachte Quick scan *The online market on Sint Maarten, July 2025* lijkt daar vooral nog geen noodzaak toe nu het online aanbod op Sint Maarten beperkt te zijn; *...In conclusion, the online gambling market in Sint Maarten is opaque but can be estimated at a domestic market likely to be at least US\$1.2m in annual revenue and could be materially higher, supported by c. 5% of the adult population...*(pag. 5).

¹⁴ Report Ipsos I&O/RE-Quest, June, 2025, pag. 9; *Insights from the field and interviews further underscore a widespread lack of awareness regarding the availability of professional support services for gambling problems.*

verstrekke informatie over zijn speelgedrag en de risico's van kansspelen of op advies van een vergunninghouder, besluiten dat hij ten minste zes maanden niet meer wil deelnemen aan kansspelen in een casino. Met die beslissing geeft de speler aan hulp nodig te hebben bij het beperken van zijn speelgedrag. De vergunninghouder ondersteunt hem daarbij door hem te wijzen op de mogelijkheden en de wijze waarop een inschrijving in het centraal register geschiedt.

Randvoorwaarden voor een effectief en efficiënt systeem zijn uitvoerbaarheid voor de vergunninghouders en handhaafbaarheid door de toezichthouder. Het centraal register is effectief wanneer de toepassing, registratie en naleving van uitsluitingen door de betrokken partijen op juiste wijze worden uitgevoerd. De speler moet de vergunninghouder voorzien van zijn juiste identiteitsgegevens die door de vergunninghouder worden gecontroleerd. Voorkomen moet worden dat de identiteit van een speler die niet in het register is ingeschreven, wordt verwisseld met een speler die wel is ingeschreven. Tenslotte is het van belang om een aantal personeelsleden van de vergunninghouder op te leiden in het herkennen van de risico's van kansspelverslaving. Ervaring opgedaan met de toepassing van het instrument van de vrijwillige inschrijving kan in de toekomst nuttig zijn bij de eventuele vormgeving van het instrument van de onvrijwillige inschrijving.

Het centraal register wordt beheerd door de directeur.

Met het gebruik van het uitsluitingsregister worden uiteraard persoonsgegevens verwerkt. Het derde lid bevat een begrenzing van de te verwerken persoonsgegevens.

Het zesde lid schrijft de pseudonimisering¹⁵ van de registergegevens voor. Deze gegevens worden gebruikt voor beleids- en onderzoeksdoeleinden en worden na afloop van de uitsluiting buiten het register geplaatst. De gegevens kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt voor analyses ten behoeve van verslavingspreventie.

Artikel 14

In Sint Maarten worden casinovergunningen afgegeven voor casino's in of aan een hotel en casino's die niet bij een hotel behoren, de zogenaamde "stand-alone" casino's. In "Casino Policy: Rules of the game 2011"¹⁶ wordt dit onderscheid nader omschreven. Vanwege de

¹⁵ Pseudonimiseren betekent dat identificerende gegevens worden vervangen door bijvoorbeeld een code. De persoon kan echter nog steeds worden geïdentificeerd met behulp van aanvullende gegevens, zoals een koppeltabel of sleutel.

¹⁶ <https://www.sintmaartengov.org/Documents/Policies/Rules of the Game Revised 2011.pdf>

verschillen in de organisatie- en exploitatie-eisen acht de regering het wenselijk het onderscheid tussen beide casino's nader vorm te geven door een casinovergunning A en een casinovergunning B te introduceren. Voor beide typen casino's gelden specifieke bepalingen, zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting van artikel 22 en 23.

Onder branchevreemde activiteiten in het vierde lid worden activiteiten of producten verstaan die geen rechtstreeks verband houden met de exploitatie van een casino of met de daarmee samenhangende dienstverlening. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het exploiteren van een nachtclub, het aanbieden van financiële of beleggingsdiensten, het verrichten van detailhandel of het aanbieden van andere zelfstandige commerciële diensten.

De aard en het aanbod van casinospelen zijn aan voortdurende ontwikkeling onderhevig. Nieuwe spelvormen kunnen ontstaan en bestaande spelvormen kunnen als gevolg van technologische ontwikkelingen, marktontwikkelingen of gewijzigde inzichten worden aangepast. Daarom wordt in het vijfde lid de aanwijzing van de toegestane casinospelen gedelegeerd aan de minister. De lijst van toegestane casinospelen wordt opgenomen in een bijlage bij de ministeriële regeling. Deze bijlage kan, indien daartoe aanleiding bestaat, op relatief eenvoudige wijze worden gewijzigd zonder dat daarvoor telkens wijziging van de landsverordening noodzakelijk is.

Een financiële zekerheid, genoemd in het zevende lid, kan bestaan uit een waarborgsom of een bankgarantie en is bedoeld ter financiële zekerstelling. De directeur bepaalt in welke vorm en tot welke hoogte financiële zekerheid wordt gesteld. Deze kan bijvoorbeeld bestaan uit een waarborgsom of bankgarantie.

Artikel 15

De Landsverordening Hazardspelen sloot ingezetenen uit van toegang tot casino-lokaliteiten. In de praktijk zijn de meeste spelers echter ingezetenen (zie toelichting algemeen deel). De onderhavige bepaling bevat het hiervoor genoemde verbod niet en doet recht aan de hedendaagse situatie en is in lijn met de huidige beleidsregels.¹⁷

Artikel 16

Dit artikel is een nadere uitwerking van de in artikel 7 voorgeschreven zorgplicht, toegespitst op casinovergunninghouders (zie de toelichting op artikel 7). De regering acht het wenselijk dat aanbieders van risicovolle kansspelen als casinospelen een wettelijk verankerde, actieve rol krijgen bij het signaleren en aanpakken van risicovol speelgedrag door dit

¹⁷ Casino policy: rules of the game, Government's Casino Policy, Philipsburg, 2011.

speelgedrag te registreren en het bespreken daarvan met de betrokken speler.

Het registreren van signalen betreft: a) het tijdstip of de periode, b) de datum en c) de feiten en omstandigheden die het daarvoor uitgeruste personeel (zie hierna) beschouwt als signalen.

Twee elementen zijn hier van belang. Een vergunninghouder dient te beschikken over voldoende gekwalificeerd personeel, dit betreft personeel met een passende deskundigheid in verantwoord spelen (responsible gaming) waardoor ze in staat zijn signalen te herkennen die duiden op onmatige deelname aan kansspelen (interne signalen). Bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname onderzoekt dit personeel het gedrag van een speler in een persoonlijk onderhoud. Het gesprek zal worden gevoerd over het gesignaleerde speelgedrag en de gevaren die deelname aan kansspelen met zich mee kunnen brengen. Eventueel wordt geadviseerd te matigen met spelen en er kan informatie worden verstrekt over beschikbare hulpverlening.

Voldoende gekwalificeerd personeel beschikt over kennis van verslaving, gespreksvaardigheden, risicobeoordeling en interventievaardigheden. Deze vaardigheden kunnen worden aangeboden via door de Kansspelautoriteit erkende opleidingen.

De in het derde lid beschreven signalen manifesteren zich in eerste instantie buiten het zicht van het casinopersoneel maar kunnen in het persoonlijk onderhoud naar voren komen.

De externe signalen kunnen duiden op de negatieve gevolgen van het onmatige speelgedrag, oftewel "gokschade".

Bij onmatige deelname aan kansspelen of bij kansspelverslaving wordt vaak geld ingezet dat eigenlijk niet kan worden gemist: geld dat bedoeld is voor het betalen van rekeningen, de studie van de kinderen of voor het pensioen. Soms wordt gespeeld met geleend geld. Een speler kan de financiële gevolgen van zijn speelgedrag niet langer dragen als hij in financiële nood verkeert. Dit kan blijken uit (mededelingen over of een patroon van) betalingsachterstanden, incassotrajecten, dwanginvorderingen of signalen waaruit kan worden afgeleid dat een speler in aanmerking komt voor een schuldsaneringstraject.

Onderpresteren op het werk, de studie, het verwaarlozen van de eigen hygiëne of een verslechterende (psychische) gezondheid vormen indicaties van speelgedrag leidend tot persoonlijke schade. Aanwijzingen van schade aan het familie- of gezinsleven zijn verwaarlozing van opvoedkundige taken, het wegspeken van huishoudgeld, het bagatelliseren van het speelgedrag of het liegen daarover. Verwaarloost

of negeert een speler zijn vrienden en kennissen door zich af te zonderen dan kan hij in een sociaal isolement terecht komen.

Artikel 17 en 18

Artikel 17 bevat de generieke eisen die aan speelautomaten worden gesteld; regulering van de eisen aan het model, aan de wijziging daarvan en een registratieplicht. De keuringsartikelen uit artikel 18 zijn breder geformuleerd; een speelautomaat kan bijvoorbeeld verbonden zijn met een terminal of met andere externe hard- en software. Om vast te kunnen stellen of de bij de kansspelen gehanteerde apparatuur, de bij de kansspelen gebruikte elektronische speelvoorzieningen en de daarbij gebruikte software (de elektronische middelen) voldoen aan de daaraan gestelde normen dienen deze voor ingebruikname en vervolgens periodiek te worden onderworpen aan een keuring door een onafhankelijke, door de directeur aangewezen keuringsinstelling. Deze keuringen garanderen de integriteit van het desbetreffende (elektronische) kansspel.

Het algemene doel van keuringen is het borgen van een veilige, eerlijke en betrouwbare spelomgeving. Keuringen richten zich op technische onderdelen zoals de Random Number Generator en moeten aantonen dat speluitkomsten niet manipuleerbaar zijn.

Keuringen dienen periodiek plaats te vinden vanwege software-updates en eventuele aanpassingen in de (elektronische) speelvoorzieningen. Vanwege toenemende technische complexiteit van de aangeboden kansspelen worden mogelijke fouten (bugs) alleen via keuring zichtbaar.

Het register (artikel 17, vierde lid) stelt de Kansspelautoriteit in staat effectief toezicht te houden op de speelautomaten die door een vergunninghouder worden geëxploiteerd. Door zowel de speelautomaten die in gebruik zijn als die in opslag zijn opgenomen, beschikt de Kansspelautoriteit over een actueel overzicht van de aanwezige speelautomaten en kan zij deze, waar nodig, aan een keuring onderwerpen. Bij de nadere eisen aan het register kan worden bepaald dat relevante keuringsgegevens worden opgenomen.

De keuring ziet niet uitsluitend op de technische eigenschappen van een casinospel, maar mede op de wijze waarop het spel wordt georganiseerd (artikel 18, eerste lid). Deze aspecten zijn niet altijd van elkaar te scheiden, omdat de betrouwbaarheid en integriteit van een casinospel mede kunnen afhangen van de wijze waarop het spel wordt aangeboden en uitgevoerd.

Artikel 20

Het maximeren van het aantal casinovergunningen vormt een belangrijk instrument ter bescherming van consumenten en ter voorkoming van kansspelverslaving. Een onbeperkte groei van het aantal casino's zou leiden tot een grotere beschikbaarheid en zichtbaarheid van kansspelen, hetgeen kan leiden tot een toename van deelname en daarmee ook met een verhoogd risico op problematisch speelgedrag. Door het aantal vergunningen te begrenzen, wordt de fysieke toegankelijkheid van risicovolle kansspelen beheerst en blijft het aanbod in verhouding tot de doelstellingen van het kansspelbeleid. De directeur adviseert de minister vanuit zijn expertise bij het borgen van deze doelstellingen.

Artikel 22

De casinovergunning bevat een zo specifiek mogelijke omschrijving van de ruimte waar de kansspelen mogen worden georganiseerd. Een aanpassing of uitbreiding van de ruimte dient te worden aangevraagd door de vergunninghouder bij de Kansspelautoriteit. Hotelgasten die niet geïnteresseerd zijn in casinospelen dienen niet onnodig te worden blootgesteld aan casino-activiteiten, daarom wordt de eis gesteld de hotelactiviteiten af te scheiden van die van het casino.

Artikel 23

De afstandseis van 50 meter tot een school geldt uitsluitend voor casino's die op grond van een B-vergunning als zelfstandige inrichting worden geëxploiteerd. Bij een A-vergunning maakt het casino onderdeel uit van een hotelbedrijf en is de casino-exploitatie ruimtelijk ingebed in een bredere toeristische voorziening. Om die reden bestaat voor deze vergunningcategorie geen afzonderlijke afstandseis tot scholen. Deze eis maakt deel uit van het geldende beleid¹⁸ en wordt met deze landsverordening wettelijk verankerd, teneinde de rechtszekerheid te versterken.

Artikel 25

De regering heeft, bij het vaststellen van wet- en regelgeving voor het organiseren en exploiteren van loterijen, als taak burgers te beschermen tegen latente kansspelverslaving. Officiële erkenning van de verkooppunten (zie hiervoor de toelichting van artikel 39) en de mogelijkheid tot maximering van het aantal af te geven loterijvergunningen door de minister, biedt de mogelijkheid tot regulering van het aanbod en bestrijding van illegale lotenverkoop.

¹⁸ Casino policy: rules of the game, Government's Casino Policy, Philipsburg, 2011, pag. 6

Artikel 26

Om het toezicht van de kansspelautoriteit te ondersteunen wordt er een aantal eisen gesteld aan de te voeren administratie van de vergunninghouder. Als een vergunninghouder naast loterijen ook andere goederen of diensten levert, dient een afzonderlijke administratie te worden gevoerd zodat daaruit duidelijk blijkt welke activiteiten zien op het organiseren en exploiteren van kansspelen. De opbrengst uit loterijen kan bijvoorbeeld als maatstaf dienen voor de op te leggen toezichtsheffing (zie artikel 10, tweede lid, onder b).

De vergunninghouder dient te beschikken over een incident-management procedure. Incidenten kunnen onverwachte ict-storingen, stroomuitval, onvolkomenheden bij de trekking of voorvallen in - of rondom verkooppunten betreffen.

Het derde lid bepaalt welke onderwerpen de reglementen ten minste bevatten. Op grond van het vierde lid behoeven de reglementen en wijzigingen daarvan voorafgaande goedkeuring van de directeur. Het vijfde lid verplicht tot publicatie van de in het derde lid genoemde informatie op de website.

Artikel 28

Voorkoming van kansspelverslaving is een verantwoordelijkheid van de vergunninghouder. Informatie over de verslavingsrisico's van kansspelen in het algemeen en loterijen in het bijzonder dient door de vergunninghouder te worden aangeboden op haar website en beschikbaar te worden gesteld via de verkooppunten.

Artikel 29

Van de werking van paragraaf 3.2.2, die algemene bepalingen bevat met betrekking tot loterijtrekkingen, is de krasloterij uitgesloten omdat de prijsbepaling bij het spelen van deze loterij anders wordt vormgegeven dan de andere twee loterijen.

Artikel 30

Het tweede lid biedt de directeur de mogelijkheid om, in overleg met de minister, de in het eerste lid genoemde dagen waarop geen loterijtrekkingen mogen worden gehouden, te wijzigen of aan te vullen. Hiermee kan worden ingespeeld op bijzondere omstandigheden of gebeurtenissen van maatschappelijke betekenis die aanleiding geven om op andere dagen evenmin loterijtrekkingen toe te staan. Het overleg met de minister waarborgt de bestuurlijke afstemming bij de uitoefening van deze bevoegdheid.

Artikel 31 – 38

De voorgestelde wijziging van de trekkingsprocedure strekt ertoe de betrouwbaarheid, controleerbaarheid en transparantie van loterijtrekkingen verder te versterken. Waar voorheen trekkingen in aanwezigheid van een toezichthouder werden uitgevoerd door de vergunninghouders zelf, wordt met deze landsverordening gekozen voor een model waarin de trekking plaatsvindt onder directe regie en op locatie van de Kansspelautoriteit, met gebruikmaking van een door deze autoriteit beheerd en vooraf gekeurd trekkingsapparaat.

Deze aanscherping is ingegeven door een aantal samenhangende overwegingen.

In de eerste plaats wordt hiermee de integriteit van het trekkingsproces verder geborgd. De trekking vormt de kern van het vertrouwen in loterijen: deelnemers moeten erop kunnen vertrouwen dat de uitslag op volstrekt willekeurige en niet-manipuleerbare wijze tot stand komt. Door het trekkingsproces te centraliseren en het gebruikte apparaat onder beheer van de toezichthouder te brengen, wordt elke (schijn van) beïnvloeding door de vergunninghouder geminimaliseerd. Dit versterkt niet alleen de feitelijke betrouwbaarheid, maar ook de perceptie daarvan bij het publiek.

In de tweede plaats versterkt de centralisatie van trekkingen de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht. Doordat trekkingen plaatsvinden op één locatie en met apparatuur onder beheer van de toezichthouder, kan de Kansspelautoriteit haar toezichtstaken doelmatiger uitvoeren en direct ingrijpen indien zich onregelmatigheden voordoen.

Ten slotte draagt de maatregel bij aan het vertrouwen van consumenten in het kansspelstelsel als geheel. Transparante en controleerbare trekkingsprocedures zijn essentieel voor de legitimiteit van loterijen. Door de waarborgen rond trekkingen expliciet te versterken, wordt dit vertrouwen bestendigd en wordt aangesloten bij de bredere doelstelling van het kansspelbeleid om een veilig en betrouwbaar spelaanbod te waarborgen.

Op grond van deze overwegingen wordt door de regering de voorgestelde aanscherping van de trekkingsprocedure noodzakelijk en proportioneel geacht.

Het derde lid van artikel 36 biedt de minister de mogelijkheid regels te formuleren teneinde niet geïncasseerde prijzen ten goede te laten komen van het algemeen belang. Dit kunnen algemeen belang beogende non-profit instellingen zijn.

Artikel 39 - 40

Officiële erkenning van de verkooppunten door de directeur biedt de mogelijkheid tot regulering van het aanbod en bestrijding van illegale lotenverkoop door de Kansspelautoriteit. Effectieve bestrijding van de huidige wildgroei aan verkooppunten komt, zo is de verwachting, de kansspelverslavingspreventie ten goede.

Loten van de lotto, de nummerloterij alsmede de krasloterijen worden verkocht in de verkooppunten die in de vergunning zijn vermeld. De regering acht het wenselijk de locaties waar loten van een vergunninghouder verkocht worden aan te duiden als een verkooppunt, daar het algemeen bekend is dat loten niet slechts in de zogenaamde "lottery booths" (kiosken) verkocht worden maar ook in bijvoorbeeld benzinestations en supermarkten.

De vergunninghouder is zelf verantwoordelijk voor een verkoop in lijn met de bepalingen van deze landsverordening en dient de verkopers daarom zorgvuldig te selecteren. Verkopers moeten er actief op toe zien dat geen loten worden verkocht aan minderjarigen of aan hen waarvan bekend is dat hij/zij mogelijk kansspelverslaafd zijn of neigen naar risicovol speelgedrag.

Overtreding van onder meer deze verbodsbepalingen kan betekenen dat de directeur de toestemming voor lotenverkoop vanuit specifieke verkooppunten intrekt.

Artikel 42

Krasloten kenmerken zich doordat de uitslag reeds vooraf is bepaald en fysiek in het lot besloten ligt. Dit specifieke karakter brengt bijzondere risico's met zich mee, met name op het gebied van manipulatie en voorspelbaarheid. Anders dan bij trekkingsgebonden loterijen is er geen zichtbaar moment waarop de uitslag wordt vastgesteld. Om die reden is het noodzakelijk dat strikte eisen worden gesteld aan de kwaliteit en registratie van krasloten.

De vergunninghouder dient duidelijke en begrijpelijke informatie te verstrekken in de spelaanwijzingen, de winkansen en de verdeling van prijzen. Dit stelt de consument in staat een geïnformeerde keuze te maken en voorkomt misleidende verwachtingen omtrent winstkansen. Deze eisen dragen bij aan het bredere doel van verslavingspreventie en consumentenbescherming. Hoewel krasloten over het algemeen worden beschouwd als laagdrempelige kansspelen, kunnen zij door hun directe uitkomst en snelle speelt tempo aanzetten tot herhaald spel. Transparantie over winkansen en duidelijke spelvoorwaarden vormen daarom een essentieel onderdeel van een verantwoord aanbod.

Door de verplichting het unieke lot- en batchnummer te vermelden op het lot (derde lid) wordt het risico op verduistering, vervanging of selectieve verkoop van winnende loten beperkt. Dit draagt bij aan een eerlijk speelveld voor alle deelnemers.

Artikel 43

Het organiseren van goede doelenloterijen is niet toegestaan om particuliere, politieke of commerciële belangen te dienen.

Artikel 47

De regering acht het wenselijk wettelijk te regelen dat een door de regering gesteunde stichting mee kan doen in het organiseren en exploiteren van een lotto of krasloterij ter bevordering van het algemeen belang. Met het “algemeen belang” genoemd in het eerste lid, wordt het maatschappelijke belang bedoeld dat de overheid wil dienen. Bijvoorbeeld de bevordering van sport en lichamelijke vorming en het ondersteunen van maatschappelijk werk, de volksgezondheid of de cultuur. Welk belang gediend zal worden wordt door de minister bepaald.

Het is nadrukkelijk niet toegestaan om een lotto of krasloterij te organiseren om particuliere, politieke of commerciële doeleinden te dienen of te financieren.

Uit de statuten van de organiserende stichting dient duidelijk te blijken welk algemeen belang wordt gefaciliteerd.

Artikel 48

Onder het algemeen belang wordt in dit verband verstaan het belang dat wordt gediend door activiteiten die een maatschappelijke meerwaarde hebben voor de gemeenschap van Sint Maarten. Het kan daarbij onder meer gaan om activiteiten op het gebied van sport, cultuur, onderwijs, welzijn en maatschappelijke participatie.

Niet is vereist dat de organisator een overheidsinstantie of een organisatie met een publiekrechtelijke status is. Verenigingen kunnen activiteiten ontplooiën die het algemeen belang dienen. Daarbij is niet de rechtsvorm of het particuliere karakter van de organisator doorslaggevend, maar het doel van de activiteiten waarvoor de opbrengst van het kleine kansspel wordt aangewend.

Het algemeen belang dient daarbij te worden onderscheiden van een uitsluitend particulier, politiek of commercieel belang. De enkele omstandigheid dat activiteiten ten goede komen aan de leden van een vereniging of aan een bepaalde groep personen, sluit niet uit dat daarmee tevens een algemeen belang wordt gediend. Van belang is dat

de activiteiten een bredere maatschappelijke betekenis hebben en niet uitsluitend strekken tot persoonlijk voordeel van individuele personen.

Uit de statuten van de organiserende vereniging dient duidelijk te blijken welk algemeen belang wordt gefaciliteerd. Om misbruik tegen te gaan is de gezamenlijke waarde van de prijzen en premies begrensd tot een bedrag Cg 5000,- per bijeenkomst.

§ 3.4 kansspelen op internet

In deze landsverordening heeft de regering ervoor gekozen een afzonderlijke paragraaf te reserveren voor kansspelen op internet. De regulering van online kansspelen vraagt namelijk om een nadere uitwerking, onder meer aan de hand van een nog uit te voeren uitvoeringstoets. Gelet op de complexiteit en de technologische ontwikkelingen binnen deze markt is op dit moment nog onvoldoende duidelijk hoe een regeling kan worden ingericht die zowel effectief als uitvoerbaar is.

Hoewel regulering kan bijdragen aan het beperken van risico's, zoals witwassen, illegale kansspelactiviteiten en onverantwoord speelgedrag, is het belangrijk dat de noodzakelijke randvoorwaarden eerst goed worden uitgewerkt. Hiervoor is onder meer inzicht nodig in de juridische, financiële, economische en maatschappelijke gevolgen van het aanbieden van online kansspelen en in de wijze waarop effectief toezicht en handhaving kunnen worden gewaarborgd.

Het rapport van de Caribbean Financial Action Task Force (CFATF) uit 2025 over Sint Maarten¹⁹ biedt in dit verband relevante inzichten. Het rapport wijst op tekortkomingen in het stelsel ter bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme. Dit onderstreept het belang van een goed doordacht regelgevingskader, voldoende toezichtscapaciteit en een effectieve samenwerking tussen de toezichthoudende instanties, de rechtshandhavingdiensten en de bancaire sector. De invoering van een vergunningstelsel voor online kansspelen moet daarom gepaard gaan met passende waarborgen om de risico's van deze markt beheersbaar te houden.

Voordat online kansspelen verantwoord kunnen worden aangeboden, moet nader worden onderzocht welke wettelijke en organisatorische maatregelen nodig zijn en welke capaciteit beschikbaar moet zijn voor toezicht en handhaving. Daarbij moet in het bijzonder worden bekeken hoe het toezicht structureel bij de Kansspelautoriteit kan worden belegd en welke bevoegdheden en middelen daarvoor nodig zijn.

¹⁹Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Sint Maarten, Mutual Evaluation Report, July 2025.

Zolang hierover onvoldoende duidelijkheid bestaat, is het risico aanwezig dat de regulering en handhaving niet toereikend zijn om de mogelijke negatieve gevolgen van online kansspelen te beperken. Dit kan niet alleen de bescherming van spelers en de bestrijding van illegale activiteiten bemoeilijken, maar ook gevolgen hebben voor de integriteit en reputatie van Sint Maarten en het vertrouwen in de financiële sector.

Om die reden kiest de regering ervoor de regulering van online kansspelen nader uit te werken voordat tot de daadwerkelijke invoering daarvan wordt overgegaan. Zo kan worden toegewerkt naar een regeling die niet alleen juridisch en praktisch uitvoerbaar is, maar ook voorziet in effectief toezicht en voldoende waarborgen voor de bescherming van spelers en de integriteit van de financiële sector.

Artikel 49

Een vergunningenregister bevordert de transparantie van de kansspelsector. Door inzichtelijk te maken welke vergunningen zijn verleend en aan welke partijen wordt het handelen van de overheid controleerbaar voor burgers, marktpartijen en toezichthouders. Dit draagt bij aan het vertrouwen in de integriteit van het vergunningenstelsel en voorkomt onduidelijkheid over de vraag welke aanbieders legaal opereren.

Daarnaast ondersteunt het register een effectief toezicht en handhaving. Toezichthouders kunnen het register gebruiken als centraal en actueel referentiepunt bij het controleren van naleving van wet- en regelgeving. Ook voor andere publieke en private partijen (zoals betaalinstanties of mediaplatforms) maakt het register het eenvoudiger om te verifiëren of een aanbieder beschikt over een geldige vergunning, hetgeen illegaal aanbod helpt tegengaan.

Artikel 50

De Kansspelautoriteit voert haar taken uit onder de naam Sint Maarten Gambling Authority (hierna: SMGA) en heeft eigen rechtspersoonlijkheid.

De structuur van de Kansspelautoriteit is gebaseerd op die van bestaande bestuursorganen zoals het Bureau Intellectueel Eigendom (BIE). Het BIE is vormgegeven als een zelfstandig bestuursorgaan met een directeur en een raad van toezicht. Bij het BIE valt de rechtspersoon samen met het bestuursorgaan (de rechtspersoon is tevens het bestuursorgaan) terwijl in het geval van de Kansspelautoriteit openbaar

gezag²⁰ wordt uitgeoefend door de directeur die daarmee als zelfstandig bestuursorgaan wordt aangemerkt.

Er is gekozen voor deze constructie om te voorkomen dat het privaatrechtelijke begrip “rechtspersoon” verward wordt met het bestuursrechtelijke begrip “zelfstandig bestuursorgaan”. Door een afbakening van beide rechtsfiguren wordt voorkomen dat onbedoeld privaatrechtelijke bevoegdheden aan het zelfstandig bestuursorgaan worden opgedragen of, andersom, publiekrechtelijke bevoegdheden (bijvoorbeeld intrekking van een vergunning, of het opleggen van een dwangsom) aan de rechtspersoon.²¹

Met onderdelen c en d wordt onderscheid gemaakt tussen toezicht en handhaving. Het toezicht wordt uitgeoefend door daartoe door de directeur aangewezen medewerkers (artikel 68, eerste lid). Handhavingsbesluiten kunnen eventueel in mandaat namens de directeur worden genomen door de adjunct-directeur of een afdelingshoofd, zodat ingeval van een ingediend bezwaarschrift de directeur daarop kan beslissen. Taakverdeling hieromtrent kan worden vastgelegd in directiereglement (zie artikel 51, negende lid). Met het verstevigen van het toezicht op de naleving van deze landsverordening en de mogelijkheid tot het nemen van handhavingsbesluiten, waaronder boetes, levert de Kansspelautoriteit een bijdrage aan het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit, zoals het aanbieden van kansspelen zonder vergunning en witwaspraktijken in de kansspelsector.

In onderdeel e van het vierde lid wordt het verrichten van bijvoorbeeld marktonderzoek bedoeld, al dan niet uit eigen beweging. Dit zal nuttig zijn voor de uitvoering van de overige in dit artikel genoemde taken waaronder het geven van voorlichting en informatie (onderdeel f). Inzicht in kansspelrisico's stelt de Kansspelautoriteit in staat haar bevoegdheden gericht in te zetten om zo de consument beter te kunnen beschermen en de kansspelrisico's te mitigeren.

Onderdeel h beschrijft de samenwerkingstaak van de Kansspelautoriteit. De Kansspelautoriteit werkt samen met het Openbaar Ministerie en het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties ten bate van de bestrijding van kansspelgerelateerde criminaliteit, waaronder witwassen en het bij deze landsverordening in artikel 76 strafbaar gestelde aanbieden van kansspelen zonder vergunning.

²⁰ Artikel 2, eerste lid van de Landsverordening administratieve rechtspraak.

²¹ Zie hiervoor de toelichting op Aanwijzing 99c van de Aanwijzingen van de regelgeving van Sint Maarten.

Artikel 51

Het vierde lid geeft de directeur de bevoegdheid technische en organisatorische voorschriften vast te stellen over de wijze waarop vergunninghouders aan de aan de exploitatie gestelde eisen voldoen.

Bij afwezigheid van zowel de directeur als de adjunct-directeur benoemt de minister bij landsbesluit, op advies van de raad van toezicht, een tijdelijke waarnemer (achtste lid).

Artikel 52

Bij de werving en selectie van een directeur en adjunct-directeur zal onder meer worden beoordeeld of ze belangen hebben in ondernemingen met een link in de nationale of internationale kansspelsector. Het gaat hier om het voorkomen van (enige schijn van) belangenverstrengeling.

Artikel 53

Met “in de persoon van de betrokkene gelegen redenen” in het tweede lid valt te denken aan corruptie of (verdenking van) het begaan van strafbare feiten.

Artikel 56

Een in het negende lid beschreven rooster van aftreden biedt de mogelijkheid om termijnen zodanig in te richten dat de continuïteit van de raad van toezicht blijft geborgd.

Artikel 57

Het belang van het hanteren van een profielschets bij de selectie van leden is gelegen in de werving van deskundigen. De kansspelsector heeft vele raakvlakken waaronder financiële criminaliteit, technische vereisten, kansberekening of verslavingspreventie. Personen met kennis en ervaring op specifieke terreinen kunnen zo gericht worden verworven.

Met de profielschets kan ook worden ingespeeld op maatschappelijke ontwikkelingen; mocht er bijvoorbeeld een speerpunt worden gemaakt van witwasbestrijding dan kan de profielschets daarop worden aangepast bij het werven van een nieuw lid.

Artikel 58

Het “van onbesproken gedrag zijn”, als bedoeld in onderdeel a van het eerste lid, wordt beoordeeld aan de hand van de justitiële inlichtingen die worden verkregen met inachtneming van het bepaalde bij of

krachtens de Landsverordening op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag (AB 2015, no. 9).

Van “financiële belangen”, genoemd in onderdeel d van het eerste lid, is sprake bij betaalde dienstverlening aan (commerciële) partijen gerelateerd aan de kansspelindustrie. Het gaat hier om het voorkomen van (enige schijn van) belangenverstrengeling. Daarvan kan sprake zijn als het gaat om situaties waarbij het lid privébelangen heeft die op gespannen voet staan met de uitvoering van zijn taken en verantwoordelijkheden en die deze op nadelige wijze zouden kunnen beïnvloeden.

Artikel 59

Het vijfde lid waarborgt dat de raad van toezicht zijn bevoegdheden kan blijven uitoefenen zolang een vacature nog niet is vervuld.

Met het zesde lid wordt de mogelijkheid geboden om, bij een schorsing van de gehele raad van toezicht, een tijdelijke waarnemer aan te trekken voor ten hoogste zes maanden. Die periode zal zijn gericht zijn op herstel van de raad dan wel op de benoeming van een nieuwe raad conform het bepaalde in artikel 56, vierde tot en met achtste lid.

Artikel 62, 63 en 64

Met vergoedingen voor overige geleverde diensten in het eerste lid van artikel 62 wordt bedoeld op bijvoorbeeld adviserende diensten op verzoek van een andere al dan niet buitenlandse toezichthouder.

Het derde lid van artikel 62 opent de mogelijkheid tot het aanhouden van een bestemmingsreserve bedoeld voor financiering van bijvoorbeeld groot onderhoud, nieuwe informatietechnologie of projecten als bijvoorbeeld het organiseren van voorlichting over de gevaren van kansspelverslaving.

Het vierde lid van artikel 62 opent de mogelijkheid tot het aanhouden van een reservefonds bedoeld om verliezen te kunnen dekken. Met het opbouwen van een reservefonds wordt de continuïteit van de werkzaamheden van de Kansspelautoriteit geborgd en niet afhankelijk gemaakt of beïnvloedt door de economische situatie.

Artikel 63 borgt het karakter van een toezichtsheffing als een bestemmingsheffing en niet als een oneigenlijke belasting doordat overschotten uit de toezichtsheffing, via verrekening, terugvloeien naar de vergunninghouders. Zie de toelichting op artikel 11.

Artikel 65 en 66

Bij een uitbreiding van taken tijdens het lopende begrotingsjaar (vierde lid van artikel 65) gaat het om taken die eerder niet waren voorzien. Een takenuitbreiding dient uiteraard binnen de bandbreedte van artikel 50, vierde lid, te blijven.

Artikel 67

Het functioneren van de Kansspelautoriteit wordt om de vijf jaar, onder meer op basis van de jaarverslagen, door de minister geëvalueerd. Beoordeeld zal worden of de in deze landsverordening genoemde doelstellingen (zie het algemene gedeelte van de Memorie van Toelichting) zijn behaald.

Het is niet ondenkbaar dat de hiervoor genoemde documenten bedrijfsgevoelige informatie bevatten die bij openbaarmaking de (financiële) belangen van vergunninghouders zou kunnen raken. In zulke gevallen kan de minister op grond van het zevende lid besluiten om, ter bescherming van deze belangen, bepaalde (informatie in) documenten niet te openbaren.

Hoofdstuk 6

De bepalingen in dit hoofdstuk (toezicht en handhaving) zijn aanvullend op de bepalingen uit de Landsverordening bestuurlijke handhaving (AB 2018, no.22) en zijn toegespitst op het toezicht op naleving van deze verordening. Het hoofdstuk regelt de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke sancties (herstelsancties en strafsancties).

Artikel 68

Artikel 4 van de Landsverordening bestuurlijke handhaving bepaalt dat de hiervoor genoemde bevoegdheden slechts bestaan voor zover zij bij of krachtens landsverordening zijn verleend. De toezichthouder op de naleving van de bepalingen bij en krachtens deze landsverordening is een toezichthouder in de zin van artikel 1, eerste lid onder j, van de Landsverordening bestuurlijke handhaving.

Artikel 69

Artikel 16 Landsverordening bestuurlijke handhaving verschaft de toezichthouder de bevoegdheid zaken te onderzoeken. Het wordt de toezichthouder op grond van het onderhavige artikel ter nadere invulling daarvan mogelijk gemaakt digitaal toezicht te houden op elektronische apparatuur inclusief de netwerken waarop deze zijn aangesloten.

Artikel 70

Dit artikel breidt het begrip “zakelijke bescheiden” als bedoeld in artikel 15, eerste lid van de Landsverordening bestuurlijke handhaving verder uit in die zin dat daaronder mede wordt verstaan: de software die gebruikt wordt bij deelname, de trekking en uitbetaling van een kansspel en de software die de uitkomst van een spel bepaalt. Dergelijke software wordt veelvuldig gebruikt bij kansspelen. Toegang daartoe is noodzakelijk voor adequaat toezicht op de naleving van het bepaalde in deze landsverordening.

Artikel 71

Artikel 40 van de Landsverordening bestuurlijke handhaving voorziet al in de bevoegdheid tot verzegeling bij de toepassing van bestuursdwang. Deze bevoegdheid is echter niet van toepassing in de voorafgaande fase van onderzoek dat erop gericht is om vast te stellen of er al dan niet sprake is van een overtreding. Ook in de fase van het vergaren van bewijsmateriaal is het voor effectief optreden door de toezichthouders van de Kansspelautoriteit noodzakelijk dat deze adequaat kunnen voorkomen dat van bewijsmateriaal door de vermoedelijke overtreder wordt weggemaakt of verplaatst. Te denken valt bijvoorbeeld aan mogelijke bewijsstukken die zich in een fysiek of elektronisch archief bevinden. In een dergelijk geval moeten bedrijfsruimten kunnen worden verzegeld met het oog op het voortzetten van het onderzoek op een volgende dag. Ook voorwerpen als kasten en computers, bijvoorbeeld een gokzuil waarmee illegale kansspelen worden aangeboden of een laptop met de administratie van illegale kansspelen kunnen worden verzegeld. Verzegeling van voorwerpen kan in voorkomende gevallen minder bezwarend zijn voor de betrokkenen dan het afsluiten van een gehele ruimte of lokaliteit.

Artikel 72

Toezichthouders zijn op grond van de artikelen 41 en 42 van de Landsverordening bestuurlijke handhaving bevoegd om zaken waarmee illegale kansspelen worden beoefend, bijvoorbeeld door middel van niet toegestane speelautomaten en roulettetafels in illegaal georganiseerde casino's, te onderzoeken en, indien nodig voor het onderzoek, ook in beslag te nemen. Op grond van deze artikelen moeten de goederen echter na het onderzoek weer worden teruggegeven. Het kan wenselijk zijn om zaken in beslag te nemen zonder dat deze vervolgens moeten worden teruggegeven, met name indien het risico bestaat dat zij opnieuw worden gebruikt voor onrechtmatige deelname aan kansspelen. Om dit te voorkomen voorziet het vierde lid in de mogelijkheid om de in beslag genomen zaken aan het Land te laten vervallen, ook indien niet tot rechtsvervolging wordt overgegaan. Tegen

de toepassing van bestuursdwang, inclusief de inbeslagneming van zaken, kan beroep worden ingediend op grond van artikel 7 van de Landsverordening Administratieve Rechtspraak.

Mocht nu blijken dat met het inbeslaggenomen goed (bijvoorbeeld een gokzuil of een laptop) mogelijk strafbare feiten zijn gepleegd en hiertoe een strafrechtelijk onderzoek worden geopend, dan zullen de bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering van toepassing zijn op de inbeslaggenomen goederen (zie artikel 141 en verder van het Wetboek van Strafvordering). De inbeslaggenomen zaak wordt dan onder het gezag gebracht van het openbaar ministerie.

Indien een toezichthouder bij het uitoefenen van toezicht stuit op mogelijke strafbare feiten zal afstemming worden gezocht met het openbaar ministerie.

Artikel 73

Onderdeel a van het eerste lid biedt een juridische basis voor de uitwisseling van informatie met personen en instellingen die actief zijn op het gebied van kansspelen, waaronder buitenlandse kansspeltoezichthouders en het openbaar ministerie, voor zover het gaat om informatie die relevant is voor het toezicht op de kanspelsector.

Onderdeel b biedt een wettelijke basis voor informatie-uitwisseling met het Openbaar Ministerie;

Onderdeel c ziet op informatie-uitwisseling met instanties (het MOT, het CBCS) die belast zijn met het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering.

In een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, worden de voorwaarden op grond waarvan informatie kan worden uitgewisseld nader uitgewerkt alsmede de randvoorwaarden waarbinnen dit is toegestaan. Daarbij valt te denken aan een nadere uitwerking van de doelomschrijving (met welk doel mag informatie worden uitgewisseld) en bepalingen die onder meer zien op geheimhouding, bewaarplicht en vernietiging van de informatie. Uiteraard werkt informatie-uitwisseling twee kanten op; de Kansspelautoriteit kan ook informatie vragen aan (buitenlandse) toezichthouders.

Het landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kan ook voorzien in de mogelijkheid om informatie-uitwisselingsovereenkomsten af te sluiten met andere instanties.

Artikel 74

Uit de toepasselijkheid van artikel 23, eerste lid, van de Landsverordening bestuurlijke handhaving, waarin is neergelegd dat een

bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen, vloeit voort dat bij de overtreding van de in artikel 75, eerste lid, van deze landsverordening genoemde gevallen eveneens een last onder dwangsom kan worden opgelegd.

Artikel 75

Dit artikel bevat een limitatieve opsomming van de voorschriften die, bij overtreding, kunnen leiden tot het opleggen van een bestuurlijke boete door de directeur. Artikel 18 van de Landsverordening bestuurlijke handhaving bepaalt dat eenieder is verplicht mee te werken aan de vorderingen van een toezichthouder bij de uitoefening van zijn taak.

In het derde lid worden de maximale bestuurlijke boetes vastgesteld aan de hand van vier categorieën overtredingen. Deze categorale opbouw waarborgt dat de zwaarte van de sanctie in redelijke verhouding staat tot de ernst van de overtreding en de mate waarin de betrokken norm bijdraagt aan een integere, controleerbare en veilige kansspelsector.

De gekozen staffel kent een oplopend maximum per categorie, waarbij de lichtste categorie ziet op overtredingen van administratieve of formele aard en de zwaarste categorie op ernstige inbreuken, zoals het zonder vergunning aanbieden van kansspelen of het structureel niet naleven van kernverplichtingen. De hoogte van de maxima is zodanig vastgesteld dat deze een effectieve en afschrikwekkende werking heeft, mede gelet op de economische waarde van de kansspelmarkt in Sint Maarten. Daarbij is tevens beoogd te voorkomen dat overtredingen als een aanvaardbaar bedrijfsrisico worden beschouwd.

Voor de zwaarste categorie overtredingen (categorie D) is voorzien in een verhoogd boetemaximum, waarbij – naast een vast maximumbedrag – tevens kan worden aangesloten bij een percentage van de jaaromzet van de overtreder. Deze benadering beoogt te waarborgen dat de bestuurlijke boete in alle gevallen een effectieve, evenredige en afschrikwekkende sanctie vormt, ongeacht de omvang van de betrokken onderneming.

Een uitsluitend vast maximumbedrag kan, met name bij grotere (internationaal opererende) kansspel aanbieders, het risico in zich dragen dat overtredingen worden ingecalculeerd als onderdeel van de bedrijfsvoering. Door aan te sluiten bij een percentage van de jaaromzet wordt bereikt dat de sanctie meegroeit met de economische draagkracht en de schaal van de activiteiten van de overtreder.

De keuze voor een percentage van maximaal 10% sluit aan bij hetgeen in vergelijkbare toezichtsdomeinen internationaal als bovengrens wordt gehanteerd voor zware bestuurlijke sancties. Dit percentage biedt

voldoende ruimte om in ernstige gevallen, zoals het zonder vergunning aanbieden van kansspelen, het structureel overtreden van kernverplichtingen of het doelbewust ondermijnen van toezicht, een passende en afschrikwekkende boete op te leggen.

De directeur past deze bevoegdheid toe met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. Dit betekent dat, ook indien het omzetgerelateerde maximum hoger uitvalt dan het vaste maximumbedrag, steeds een afweging plaatsvindt of de op te leggen boete in het concrete geval passend en geboden is.

Het vierde lid voorziet in de nadere uitwerking van de indeling van overtredingen in de verschillende categorieën bij of krachtens landsbesluit houdende algemene maatregelen. Deze delegatiegrondslag maakt het mogelijk om flexibel in te spelen op ontwikkelingen in de kansspelmarkt en om de handhaving doelgericht en consistent vorm te geven, zonder dat wetswijziging telkens noodzakelijk is.

In het vijfde lid zijn de belangrijkste factoren opgenomen waarmee de Kansspelautoriteit bij het bepalen van de concrete hoogte van de bestuurlijke boete rekening houdt. Het betreft in ieder geval de ernst en duur van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van het geval. Deze opsomming is niet limitatief, zodat de directeur tevens andere relevante factoren kan betrekken, zoals eventuele recidive, de omvang van het behaalde voordeel en de mate waarin de overtreder medewerking heeft verleend aan het onderzoek.

Het zesde lid maakt het mogelijk om, indien de ernst van de overtreding of de omstandigheden daartoe aanleiding geven, in afwijking van de vaste maxima een boete vast te stellen op ten hoogste 10% van de omzet van de onderneming in het voorafgaande boekjaar.

Met deze systematiek wordt een evenwicht bereikt tussen rechtszekerheid, doordat duidelijke maxima en categorieën worden gehanteerd, en maatwerk, doordat binnen die kaders rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval.

Artikel 78

Dit artikel bevat het overgangsrecht. Zie hiervoor de algemene toelichting onder *overgangsrecht*.

Artikel 79

Met de intrekking van de in dit artikel genoemde Landsverordeningen vervallen van rechtswege de gedelegeerde wettelijke regelingen.

Onderdeel e voorziet in intrekking van de Landsverordening buitengaats hazardspelen. Bij de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van dit onderdeel wordt rekening gehouden met eventueel nog bestaand vergund aanbod en de daarvoor benodigde overgangsvoorzieningen.

Artikel 80

Bijzondere aandacht verdient artikel 1807 van Boek 7a van het Burgerlijk Wetboek waarin wordt bepaald dat de wet geen rechtsvordering toe staat ter zake van een schuld uit spel of uit weddenschap voortgesproten. Met artikel 5a van de Landsverordening hazardspelen werd hierop een uitzondering gemaakt voor rechtsvorderingen ontstaan uit vergunde kansspelen. Hier wordt voornamelijk bedoeld op onterecht niet uitbetaalde prijzen en premies. Deze uitzondering wordt, met de intrekking van de landsverordening hazardspelen, gehandhaafd.

Artikel 81

De invoering van de Kansspelenverordening vergt de nodige organisatorische en uitvoeringsvoorbereidingen. Dit geldt in het bijzonder voor de inrichting en operationalisering van de Kansspelautoriteit, de werving en opleiding van toezichthouders en de voorbereiding van de procedures en voorzieningen die nodig zijn voor de uitoefening van de toezichts- en handhavingsbevoegdheden. Ook kunnen nadere uitvoeringsmaatregelen noodzakelijk zijn om een zorgvuldige toepassing van de nieuwe wettelijke regeling te waarborgen.

Om deze voorbereidingen op een zorgvuldige wijze te kunnen afronden, is voorzien in de mogelijkheid om de verschillende artikelen en onderdelen van de landsverordening op verschillende tijdstippen in werking te laten treden. Hierdoor kan de invoering worden afgestemd op de voortgang van de organisatorische en praktische implementatie. De concrete fasering wordt, met inachtneming van de strekking van de landsverordening en de vereisten van een effectieve uitvoering en handhaving, nader bepaald bij landsbesluit.

De Minister van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie