



Kansspelautoriteit

Omvang online kansspelmarkten

Schattingen, prognoses en
kwalificatie van cijfers

Inhoud

	Management samenvatting	3
1.	Inleiding	6
2.	Omvang online kansspelmarkt	10
	2.1 Online aanbod aanzienlijk kleiner dan landgebonden	10
	2.2 Wet- en regelgeving beïnvloedt de omvang van de online markt	11
	2.3 Nederlandse online kansspelmarkt is klein	13
	2.4 Onzekerheidsmarge cijfers	16
	2.4.1 Cijfers Hz lopen niet parallel met die van RP	16
	2.4.2 Hz zat er 16% naast bij voorspelling legale markt Zweden	17
	2.4.3 Afwijkingen ten opzichte van eerdere voorspellingen Nederland	18
3.	De online markt per sector	20
	3.1 Sectorindeling volgt rapportage van online aanbieders	20
	3.2 Weddenschappen zijn online populairder dan landgebonden	20
	3.3 Online casinospelen wordt het grootste segment	21
	3.4 Impact Covid-19-maatregelen verschilt per sector	22
	3.5 Substitutie tussen segmenten in referentielanden	24
	3.6 Voetbal met afstand de populairste sport	25
	3.7 Kansspelautomaten ook online populair	25
	3.8 Mobiele apparaten lenen zich voor sportweddenschappen, niet voor poker	26
4.	Legaal versus illegaal	27
	4.1 Omvang legale online markt groeit hard na legalisering	27
	4.2 Kanalisatieverwachtingen	30
	4.2.1 Kanalisatie van 70% in termen van bsr	31
	4.2.2 Kanalisatie ruim 90% in termen van spelers	34
	4.2.3 Factoren die kanalisatie beïnvloeden	35
	Bijlage A: referentielanden nader toegelicht	38

Management samenvatting

Dit document geeft een overzicht van schattingen van de huidige omvang van de Nederlandse, op het moment van schrijven behoudens e-commerce nog illegale, online kansspelmarkt. Ook worden er prognoses gedaan voor de komende jaren. Op 1 maart 2021 treedt naar verwachting de Wet Kansspelen op afstand in werking. Zes maanden later, op 1 september 2021, gaat de online kansspelmarkt in Nederland voor legale aanbieders open. De beschrijving is gebaseerd op schattingen van Hz Gambling Capital (Hz) en Regulus Partners (RP). Waar mogelijk is gebruik gemaakt van andere relevante bronnen.

Wisselwerking legale en illegale deel van de markt

De ontwikkelingen in het legale deel en het illegale deel van de markt kunnen niet los van elkaar worden gezien. Zo lang er geen voorziening is vergunningen te verstrekken voor legaal online aanbod (afgezien van het e-commerce aanbod van Toto en Runnerz), is het illegale deel van de online markt groter dan het legale. Na invoering van de Wet Kansspelen op afstand (hierna: Koa) vindt een verschuiving plaats van illegaal naar legaal aanbod. Dit is ook een belangrijke doelstelling van de wet: door het legaliseren en reguleren van online kansspelen, kunnen consumenten terecht bij betrouwbare aanbieders waar toezicht op is. Voor de verschuiving van illegaal naar legaal aanbod, wordt ook wel de term ‘kanalisatie’ gebruikt.

Het is en blijft lastig om de omvang van de illegale markt te meten. Hierdoor hebben alle cijfers in dit rapport een onbekende onzekerheidsmarge. Ze geven vooral een indruk van de globale ontwikkelingen.

Bescheiden groei tot nu toe, na Wet Koa inhaalslag

In vergelijking met de landgebonden markt voor kansspelen, is de Nederlandse online markt klein. Ook in vergelijking met de online markten in andere Europese landen, is de Nederlandse online kansspelmarkt bescheiden. Dat geldt zowel voor de totale omvang van de markt, als voor de uitgaven per persoon. De groei van de online markt de afgelopen jaren in Nederland, blijft duidelijk achter bij de groei in andere landen. Dat geldt ook voor een land als Zweden, waar online kansspelen tot 2019 illegaal waren en dus vergelijkbaar is met Nederland. De bescheiden groei in Nederland is waarschijnlijk voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de terughoudende opstelling van online aanbieders. Zij anticiperen op de opening van de legale Nederlandse markt; aanbieden aan de Nederlandse consument brengt het krijgen van een vergunning in gevaar. Het Nederlandse parlement dwong dit af bij de behandeling van het wetsvoorstel. In Zweden golden dergelijke beperkende maatregelen niet.

Een tweede verklaring voor het achterblijven van de groei van de online kansspelmarkt in Nederland vergeleken met andere Europese landen, is dat de Kansspelautoriteit online kansspelaanbod heeft bestreden. Zo werd in 2018 voor 1,7 miljoen euro aan boetes opgelegd en in 2019 voor 3,5 miljoen euro. De Ksa beboette vooral aanbieders

die zich (mede) op de Nederlandse consument richtten, bijvoorbeeld door de Nederlandse taal of een in Nederland gebruikelijk betaalmiddel te gebruiken.

Het is de verwachting dat de totale online kansspelmarkt groeit na het van kracht worden van de Wet Koa. Belangrijk in dit verband is om op te merken dat dit ook het geval zou zijn als de Wet Koa niet ingevoerd zou worden. Er is geen andere verklaring te bedenken voor het feit dat de Nederlandse online kansspelmarkt op dit moment klein is, dan dit toe te schrijven aan de terughoudende opstelling van online kansspelaanbieders in verband met de aanstaande legalisering. Als er geen sprake zou zijn van legalisering van online kansspelen, was de Nederlandse markt hoogstwaarschijnlijk al eerder gegroeid, net als in andere Europese landen het geval was.

De cijfers

De prognoses over de groei van de online markt na het van kracht worden van de Wet Koa van H2 en RP komen redelijk overeen. H2 schat de totale markt (legaal plus illegaal) in 2024 op 1,1 miljard euro (bruto spelresultaat; inleg minus uitgekeerde prijzen). RP schat de totale markt in dat jaar op 827 miljoen euro. Het verschil tussen H2 en RP is vrijwel geheel toe te schrijven aan het feit dat de prognose van H2 inclusief bonussen is, terwijl RP bonussen niet meerekent. H2 schat de omvang van de legale online markt in 2024 op 757 miljoen euro. RP maakt geen onderscheid tussen legaal en illegaal aanbod.

De prognoses zijn gebaseerd op aannames. De daadwerkelijke omvang van de toekomstige online markt is uiteraard mede afhankelijk van de bevoegdheden en inzetbare middelen die de Ksa de komende jaren ter beschikking staan op het gebied van toezicht, handhaving en bestrijding van illegaliteit en criminaliteit. De Wet Koa geeft de Ksa extra bevoegdheden om op te treden tegen illegaal aanbod, zoals het deelnemen aan kansspelen onder een valse identiteit door toezichthouders van de Ksa. Daarnaast wordt de kansspelheffing verhoogd voor spellen waarop witwastoezicht op gehouden dient te worden, en voor spellen met een hoog risico kansspelverslaving.

Kanalisisatie

Het kabinet heeft in het kader van de Wet Kansspelen op afstand een kanalisatie-doelstelling van tachtig procent uitgesproken. Daarmee wordt bedoeld dat drie jaar na het van kracht worden van de wet, acht van de tien spelers gebruik maken van het aanbod van een legale aanbieder.

Kanalisisatie kan op verschillende manieren gemeten worden. Het ligt vanuit het perspectief van de wetgever en de Ksa het meest voor de hand om naar kanalisatie te kijken in termen van het aantal spelers. Twee van de drie publieke doelen van de Ksa (en het Nederlandse kansspelbeleid) zijn immers rechtstreeks te herleiden tot spelers: het beschermen van de consument en het voorkomen van kansspelverslaving. Het derde publieke doel van de Ksa is het voorkomen van illegaliteit en criminaliteit. Als het om recreatieve spelers gaat, kan geconcludeerd worden dat de kanalisatie-doelstelling ruimschoots kan worden gehaald. Een kanalisatie van

negentig procent of zelfs meer is denkbaar. Dit is gebaseerd op inzichten van RP en consumenten-enquêtes.

Een andere manier om kanalisatie te meten, is kijken naar de geldstromen. Mensen die vaak spelen, geven gemiddeld meer geld uit aan kansspelen dan recreatieve spelers. Regelmatige spelers zijn bovendien gevoelig voor de hoogte van uitkeringspercentages en laten zich minder leiden door de vraag of een aanbieder een (Nederlandse) vergunning heeft. Het behalen van de kanalisatiedoelstelling in termen van bruto spelresultaat is daarom relatief lastiger. De verwachting is dat de kanalisatiedoelstelling drie jaar na inwerkingtreding van de Wet Koa als het om het bruto spelresultaat gaat, ongeveer 70 procent is. De relatief hoge kansspelbelasting die na opening van de online markt 29 procent gaat bedragen, speelt hierbij een belangrijke rol, aldus H2. Er zijn meer zaken die een rol spelen bij de kanalisatie van illegaal naar legaal aanbod. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de inspanningen op het gebied van bestrijden van illegaal aanbod. Ook de mate waarin reclame voor legale online kansspelen wordt toegestaan heeft gevolgen voor de kanalisatie van illegaal naar legaal online aanbod.

1. Inleiding

De Kansspelautoriteit

De Kansspelautoriteit (Ksa) is op 1 april 2012 opgericht als zelfstandig bestuursorgaan.

De toezichthouder op de markt voor de kansspelen heeft vier wettelijke taken:

- vergunningverlening;
- houden van toezicht op naleving van wet- en regelgeving en vergunningsvoorwaarden en – als dat niet het geval is – handhaving;
- bevorderen van verslavingspreventie;
- geven van voorlichting en informatie.

De markt voor kansspelen in Nederland is door de Wet op de kansspelen (Wok) gereguleerd. Naast haar wettelijke taken heeft de Ksa drie publieke doelen, te weten:

- Beschermen en informeren van consumenten, kortweg ‘consumentenbescherming’;
- Voorkomen van verslaving, kortweg ‘verslavingspreventie’;
- Tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

Online kansspelen zijn in Nederland momenteel verboden. Het huidige wettelijk regime kent geen voorziening om een vergunning te verlenen voor het aanbieden van online kansspelen. Dat gaat veranderen. Op 19 februari 2019 nam de Eerste Kamer het wetsvoorstel Kansspelen op afstand aan. Er wordt gestreefd de wet op 1 maart in werking te laten gaan.

Tegen deze achtergrond wil de Ksa met dit document de stakeholders informeren over de geschatte omvang van de online kansspelmarkt en de verwachtingen van de Ksa over de effecten van het invoeren van de wet Koa. De inzichten in dit document zijn om meerdere redenen van belang. Op basis van de inzichten in dit document kan een inschatting gemaakt worden van de omvang van het aantal spelers, en daarmee de risico's ten aanzien van kansspelverslaving. Ook kan een inschatting gemaakt worden van de verwachte opbrengsten aan kansspelheffing en belasting. Ook is het relevant om een inschatting te kunnen maken van de middelen waarover het toekomstige verslavingspreventiefonds de beschikking krijgt. Verder zijn de actuele kanalisatieverwachtingen relevant om een inschatting te maken of de gestelde beleidsdoelstellingen behaald kunnen worden en voor het ontwikkelen van beleid op het gebied van toezicht en handhaving.

Gegevensverantwoording

Aangezien op dit moment nog geen vergunningen voor online kansspelen beschikbaar zijn in Nederland, is het e-commerce aanbod van sportwedenschappen –merknaam Toto – van Lotto B.V., onderdeel van Nederlandse Loterij, en Runnerz het enige legale online kansspelaanbod. Met andere online aanbieders heeft de Ksa geen vergunninghouderrelatie en zij ontvangt van hen daarom ook geen data. Het delen van data is

immers niet in het belang van illegale aanbieders: daar zouden ook boetes op kunnen worden gebaseerd. Ook kan een toekomstige vergunning in gevaar komen als blijkt dat de aanbieder in Nederland actief is. Het leeuwendeel van het illegaal aanbod komt van grote internationale, vaak beursgenoteerde aanbieders. Deze bedrijven publiceren jaarverslagen en kwartaalcijfers, maar daaruit valt niet rechtstreeks op te maken welk deel van het bruto spelresultaat (hierna: bsr) in Nederland wordt gerealiseerd. Dit document baseert zich daarom op alternatieve databronnen.

Commerciële dataleveranciers

De analyses in dit document berusten op gegevens van de commerciële dataleveranciers H2 Gambling Capital (hierna: H2) en Regulus Partners (hierna: RP). Daarnaast heeft de Ksa beschikking over de cijfers van Global Gambling & Gaming Consultants (GBGC). De omvangschatting van GBGC van de huidige markt is onwaarschijnlijk laag (ongeveer 10 % van de schatting van zowel H2 als RP) en blijft daarom in dit document buiten beschouwing.

Dit zijn alle bij de Ksa bekende gegevensbronnen over financiële kerncijfers over het wereldwijde aanbod van kansspelen. Deze bedrijven verzamelen informatie uit de jaarverslagen van alle aanbieders die wereldwijd in minimaal één jurisdictie een vergunning voor het aanbieden van kansspelen hebben. Op basis van de cijfers uit deze jaarverslagen, maken zij een schatting van het bsr per land inclusief het illegale deel (zie definities hieronder). De cijfers worden vervolgens per segment en per land geaggregeerd beschikbaar gesteld. H2, RP noch GBGC verstrekken informatie over individuele online aanbieders.

H2 dekt – naar eigen zeggen – circa 97 % van de markt. Alleen aanbieders die nergens ter wereld over een vergunning beschikken, vallen buiten het bereik. Uit andere bronnen lijkt het verkeer naar dergelijke aanbieders verwaarloosbaar te zijn in vergelijking met dat van de bekende gokbedrijven.

H2 werkt haar cijfers regelmatig bij. In dit document maakt de Ksa gebruik van cijfers die gepubliceerd zijn op 18 juni en 31 augustus 2020. De Ksa heeft de cijfers van RP éénmalig aangeschaft. Deze cijfers dateren van 13 maart 2020. Beide bedrijven gaan er van uit dat de wet Koa wordt ingevoerd op 1 januari 2021. Analyses en prognoses van derden gebaseerd op eerdere of latere cijfers, kunnen daardoor afwijken van de gepresenteerde uitkomsten. In het licht van de gebeurtenissen van de afgelopen maanden is het verschil tussen de twee meetmomenten relevant: De meest recente cijfers van H2 houden rekening met de gevolgen van COVID-19. De cijfers van RP dateren van vóór de pandemie.

Definities

De omvang van de markt wordt in dit document uitgedrukt in termen van **bruto spelresultaat (bsr)**. Het bsr is dat deel van de inleg dat na uitkering van prijzen overblijft. Bsr is de gangbare maatstaf voor de financiële omvang van de kansspelmarkt aangezien de omzet (inleg) in meerdere segmenten van de kansspelmarkt (zoals bij casinospelen of in de speelautomatenbranche) niet te achterhalen is. Daarnaast heeft omzet vanwege het hoogfrequente tempo van inleggen en doorspelen met tussentijdse winsten weinig betekenis. In de berekening van het bsr van H2 en RP zit een verschil: H2 telt ook de uitgekeerde bonussen mee bij berekenen van het bsr. RP doet dit niet.¹

Loterijen mogen ook na inwerkingtreding van de wet Koa alleen onder de huidige loterijvergunningen (Staatsloterij, Lotto en Artikel 3 goededoelenloterijen) worden aangeboden. Daarbij blijft het online-verkoopkanaal (zogenoemde e-commerce) toegestaan. De Koa-vergunning biedt geen mogelijkheid om loterijproducten aan te bieden. Vandaar dat het bsr van loterijen (ongeacht het verkoopkanaal) bij de landgebonden kansspelen worden gerekend.

Binnen online kansspelen wordt in dit document een onderscheid gemaakt tussen weddenschappen, casinospelen en poker. Naast sportweddenschappen wordt, in tegenstelling tot de wettelijke definities, ook het wedden op paardenraces onder weddenschappen geschaard.

In dit document wordt veelvuldig over **schattingen** en **prognoses** gesproken. Schattingen zien op het verleden, maar met enige onzekerheid. Prognoses zijn voorspellingen over wat in de toekomst gebeurt. Prognoses zijn uiteraard ook met onzekerheid omgeven.

Kwalificatie betrouwbaarheid cijfers

Anders dan bij de vergunde landgebonden kansspelsector, beschikt de Ksa vanwege het illegale karakter van de online kansspelen niet over gevalideerde rapportages. De financiële kerncijfers over illegale (grotendeels online) kansspelmarkten berusten zoals beschreven op schattingen door externe partijen. De gegevens over het **legale** deel van de markt zijn over het algemeen consistent met de gegevens waarover de Ksa en collega-toezichthouders in het buitenland beschikken. Het meten en verifiëren van de omvang van het **illegale** deel van de markt is echter voor zowel de Ksa als collega-toezichthouders lastig. Hierdoor moet bij de schattingen van partijen als H2 en RP een onzekerheidsmarge in acht genomen worden. De onzekerheidsmarge wordt in paragraaf 2.4 op drie verschillende manieren geïllustreerd. Allereerst wordt de data van H2 vergeleken met de data van RP. Daarnaast wordt de prognose en de

¹ Het is gebruikelijk voor online aanbieders om bij initiële stortingen een bonus uit te keren, tot wel 100 % van de storting. In sommige landen wordt de bonus bij de berekening van het bsr meegeteld, in andere landen niet. Let wel op, het bedrag van de bonus is geen geld dat de aanbieder verdient. Mochten bonussen niet worden belast, dan geeft dit aanbieders een prikkel om bonussen agressiever in te zetten. Dan worden meer merken van vooral casino's verwacht, wat handhaving lastiger maakt.

realisatie voor het eerste jaar na liberalisering in Zweden vergeleken. Als laatste wordt een beeld gegeven hoe ingrijpend de cijfers van Hz met verschillende updates wijzigen.

De Ksa blijft de plausibiliteit van de cijfers nauwlettend volgen. Een belangrijk moment hierbij wordt het eerste volle jaar nadat Koa-vergunningen zijn verleend. Dan kan de Ksa voor het eerst nagaan in hoeverre de prognoses van commerciële dataleveranciers sporen met de gevalideerde gegevens die vergunde online aanbieders aan de Ksa gaan verstrekken.

Om een prognose te kunnen maken van de cijfers na een stelselwijziging, zijn gegevens over een lange periode en gegevens over meerdere landen nodig. Dit kan de Ksa met eigen gegevens niet doen, omdat de Ksa geen beschikking heeft over cijfers over een groot aantal landen over een periode die vóór en ná regulering beslaat. Vandaar dat de Ksa op dit punt is aangewezen op bronnen als Hz en RP.

Referentielanden

De focus in dit document ligt op Nederland. Om de ontwikkelingen op de Nederlandse markt in perspectief te zien, worden deze afgezet tegen drie referentielanden: Zweden, Denemarken en Frankrijk. Er is voor deze landen gekozen omdat zij recentelijk een nieuwe wet hebben ingevoerd die in verschillende opzichten gelijkenissen vertoont met de wet Koa. De Franse regulering lijkt minder op de voorgenomen Nederlandse regulering, maar een vergelijking tussen de Franse, Zweedse en Deense cijfers is ook om andere doeleinden relevant. Denk hierbij aan de gevolgen voor het segment poker door het niet toestaan van online casinospelen in Frankrijk. Voor een beperkt aantal relevante kerncijfers wordt eveneens een vergelijking gemaakt met de rest van de landen die lid zijn van de EU.

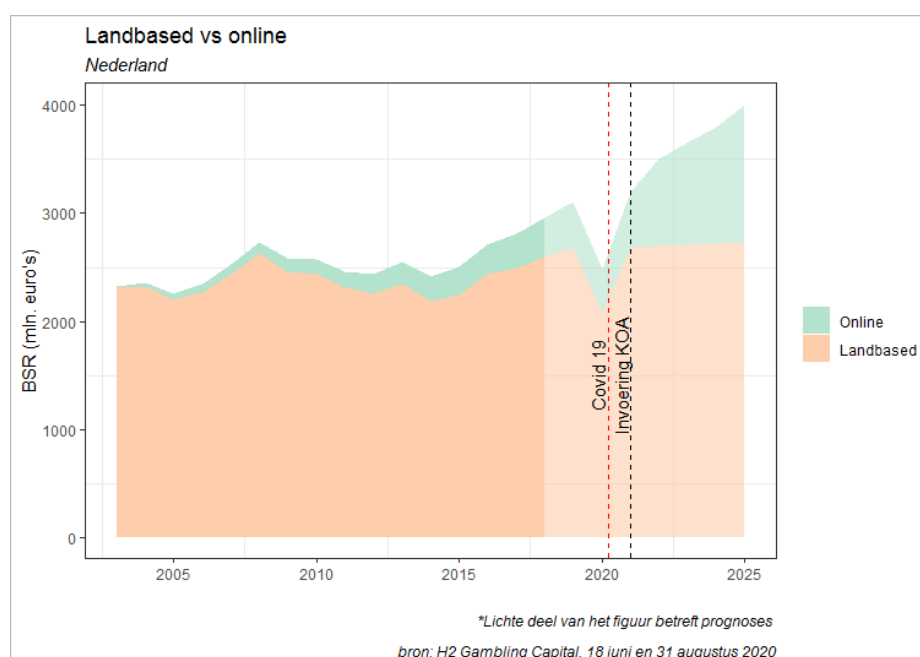
2. Omvang online kansspelmarkt

In dit hoofdstuk wordt de totale omvang van de online kansspelmarkt in Nederland in perspectief gezet. Ondanks het feit dat online kansspelen makkelijker toegankelijk zijn dan landgebonden kansspelen, blijft de omvang van de online kansspelmarkt aanzienlijk kleiner dan de landgebonden markt (paragraaf 2.1). Dit is niet in elk land het geval; In Zweden en Denemarken zal het marktaandeel van online op den duur naar verwachting even groot worden als het marktaandeel van landgebonden aanbieders. De groei van de online markt is afhankelijk van het institutioneel kader in het land (paragraaf 2.2) Ook in een bredere internationale vergelijking is de Nederlandse online markt klein (paragraaf 2.3). Dit hoofdstuk sluit af met een paragraaf (2.4) die inzicht geeft in de mate van onzekerheid van de gebruikte cijfers.

2.1 Online aanbod aanzienlijk kleiner dan landgebonden

Volgens H2 bedraagt het totale bsr voor de Nederlandse online kansspelmarkt 424 miljoen euro in 2019. De omvang van landgebonden kansspelen is in dat jaar met 2,7 miljard euro ruim zes keer zo groot, zie Figuur 1. Het jaar 2020 wordt een uitschieter: de daling van het bsr als gevolg van het tijdelijk sluiten van speelhallen en casino's, gevolgd door aangepaste bezoekerregels vanwege Covid-19, is in onderstaand figuur duidelijk te zien. Volgens H2 zal de online markt (op jaarbasis) onveranderd blijven als gevolg van de COVID-19-maatregelen. Paragraaf 3.4 gaat nader in op de impact van de maatregelen ter beheersing van Covid-19 op online kansspelen.

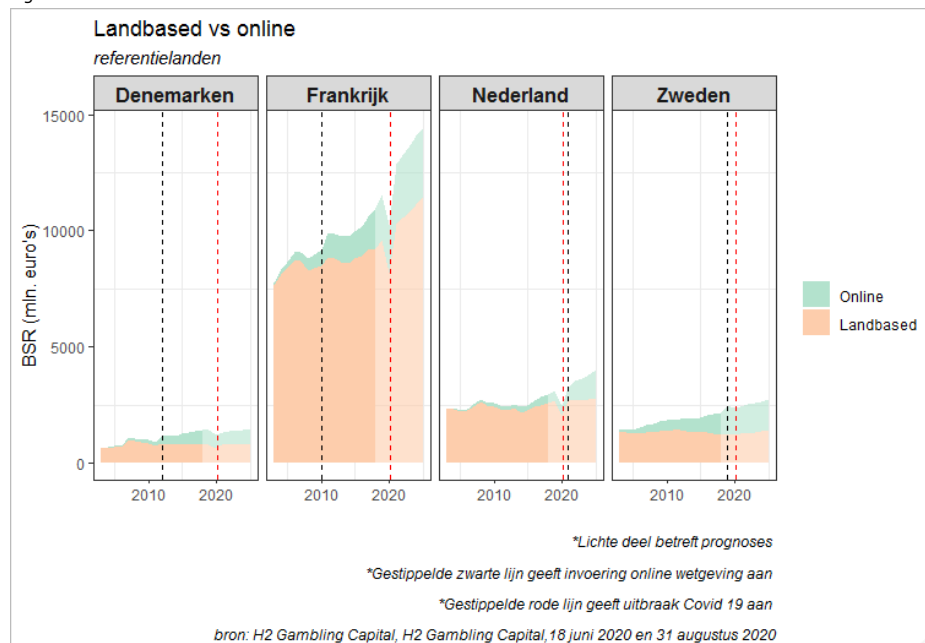
Figuur 1



De verwachting van H2 is dat na inwerkingtreding van de Wet Koa de omvang van de online markt met een factor drie toeneemt ten opzichte van het jaar 2019. De totale omvang (inclusief illegaal aanbod) stijgt van de huidige 424 miljoen euro naar 513 miljoen euro in 2021 en 1,27 miljard euro in 2025. Ondanks de sterke stijging blijft de online markt ook in 2025 aanzienlijk kleiner dan die van de landgebonden kansspelen.

Dat de landgebonden markt groter is dan de online markt, is ook in de referentielanden het geval (zie Figuur 2). Wel is te zien dat in Zweden en Denemarken op korte termijn de online markt groter zal zijn dan die van de landgebonden kansspelen. In Frankrijk en Nederland is dat niet de verwachting van H2.

Figuur 2



2.2 Wet- en regelgeving beïnvloedt de omvang van de online markt

De totale Nederlandse markt voor online kansspelen is relatief klein ten opzichte van de landgebonden markt door de afwezigheid van legaal online aanbod (behoudens het e-commerce aanbod van Toto en Runnerz). Het is voor aanbieders dan ook niet toegestaan reclame te maken voor hun (nu nog illegale) online aanbod. Doen deze aanbieders dat wel, dan riskeren zij geen Koa- vergunning te krijgen. Het parlement dwong dit door middel van moties af (zie de tekst hieronder). Dit is anders dan de aanloop naar liberalisering in Zweden; aanbieders zonder vergunning adverteerden al openlijk zonder de dreiging van het niet krijgen van een vergunning. Hierdoor steeg de omvang van de online markt in Zweden al sterk in de aanloop naar liberalisering.

Motie Bouwmeester (7 september 2011)²

..verzoekt de regering te bewerkstelligen dat illegale aanbieders van kansspelen niet in aanmerking kunnen komen voor een vergunning om kansspelen via internet aan te bieden.

Motie Postema (12 februari 2019)³

In deze motie wordt de regering verzocht te bewerkstelligen dat vergunningverlening voor het aanbieden van kansspelen op afstand enkel en alleen geschiedt aan partijen die zich gedurende een aaneengesloten periode van minimaal twee jaar niet onvergund, actief en specifiek op de Nederlandse markt hebben gericht.

Ook in Frankrijk geldt dat het aandeel van online kansspelen relatief klein is ten opzichte van landgebonden kansspelen. Ook hier zorgt specifieke wet- en regelgeving voor een kleinere legale online markt. Door het ontbreken van een legaal aanbod van online casinospelen, en een beperkter legaal aanbod van online sportweddenschappen en poker dan in Denemarken of Zweden, is de totale online markt in Frankrijk relatief klein vergeleken met de totale landgebonden markt. Deze beperkingen zorgen ook voor een lagere kanalisatiegraad in Frankrijk; zie paragraaf 4.2.1. Onderstaande tekstbox geeft uitleg over de institutionele kaders van de referentielanden.

Institutioneel kader referentielanden**Denemarken**

Tussen 2003 en 2012 had Danske Spil (gedeeltelijk in staatseigendom) het alleenrecht op het aanbieden van online sportweddenschappen en (online) loterijen. In 2007 verzocht de Europese Commissie Denemarken haar kansspelwetgeving aan te passen, omdat deze in strijd was met het beginsel van vrij verkeer van diensten. In navolging hierop werd het Deense kansspelbeleid herzien. Met de nieuwe wet die per 1 januari 2012 in werking trad, heeft Denemarken een open stelsel geïntroduceerd voor online sportweddenschappen, casinospelen en poker. Er zijn twee soorten vergunningen beschikbaar: voor sportweddenschappen en voor casinospelen (waaronder ook poker valt). Elke vergunning kost 37.500 euro en voor een combinatievergunning betaalt een aanbieder 65.000 euro.

De kansspelbelasting voor online kansspelen bedraagt 20% over het bruto spelresultaat. Recentelijk is aangekondigd dat de kansspelbelasting vanaf 2021 verhoogd zal worden naar 28%.

² <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2011Z17126&did=2011D42228>

³ https://www.eerstekamer.nl/motiedossier/33996_l_motie_postema_pvda_c_s

Zweden

Net als in Nederland, was in Zweden het online kansspelaanbod tot eind 2018 voorbehouden aan de monopolieaanbieders van landgebonden kansspelen. In het oude Zweedse model mochten alleen de staatsmonopolist Svenska Spel (sportweddenschappen en poker) en ATG (paardenraces) online kansspelen aanbieden. Per 1 januari 2019 trad de nieuwe wet in werking waarmee een open stelsel werd geïntroduceerd voor online sportweddenschappen, casinospelen en poker. Er zijn twee soorten vergunningen beschikbaar: voor sportweddenschappen en casinospelen (waaronder ook poker valt). Elke vergunning kost 37.000 euro en voor een combinatievergunning betaalt een aanbieder 52.400 euro. De kansspelbelasting voor online kansspelen bedraagt 18% over het bruto spelresultaat.

Frankrijk

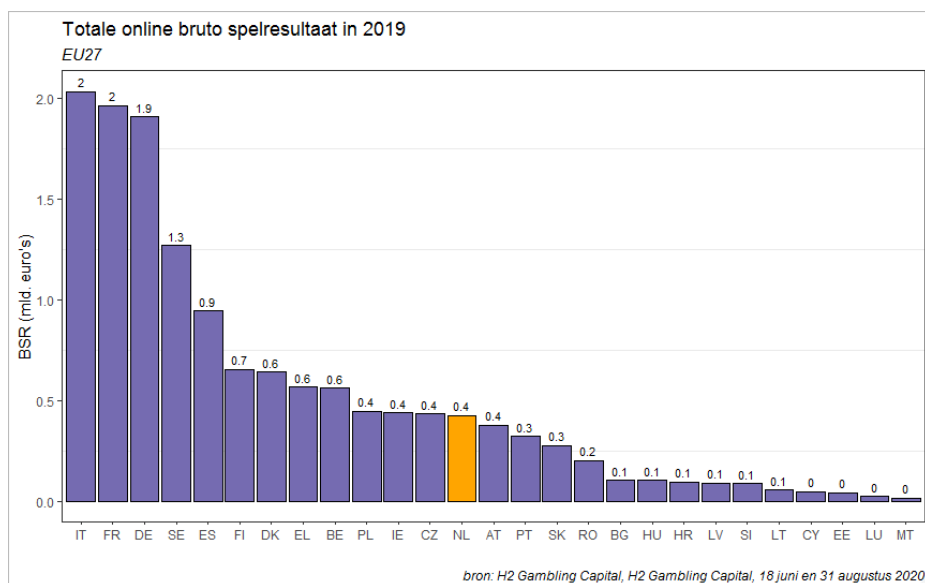
Frankrijk heeft sinds juni 2010 een gedeeltelijk gereguleerde online markt. Er zijn twee soorten vergunningen beschikbaar: voor sportweddenschappen (ook totalisator weddenschappen) en poker. Online casinospelen (zoals digitale roulette of fruitautomaten) behalve poker zijn in Frankrijk niet toegestaan. Het aanbod in Frankrijk is ook op andere punten beperkt. Zo is *exchange betting* verboden en is het aantal sportuitslagen waarop gewed mag worden beperkt. Daarnaast mogen Franse pokerspelers alleen spelen tegen spelers uit Frankrijk, Italië, Spanje en Portugal. Dit is anders dan in Zweden, Denemarken of straks in Nederland waar zo'n beperking niet geldt. Sinds de herziening van de Franse kansspelbelasting in december 2018 zijn er geen kosten verbonden aan het indienen van een vergunningsaanvraag.

Frankrijk heeft een afwijkende, ingewikkelde en hoge kansspelbelasting.

2.3 Nederlandse online kansspelmarkt is klein

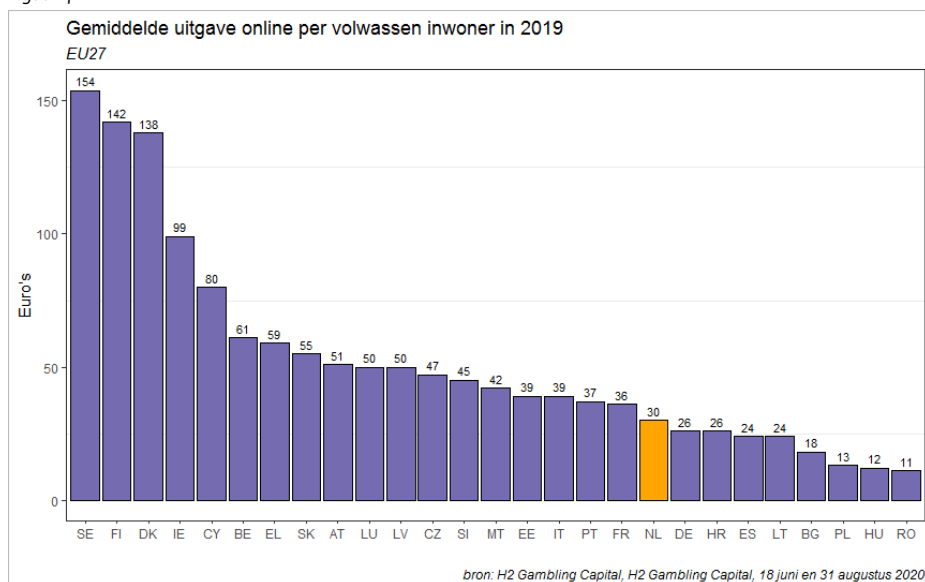
De totale Nederlandse online kansspelmarkt is op het moment van schrijven in absolute zin klein in vergelijking met andere Europese landen (zie Figuur 3). Dat de totale Nederlandse online markt klein is, is logisch: het online aanbieden van kansspelen is op het moment van schrijven illegaal, met uitzondering van de e-commerce van Toto en Runnerz. Voor (grotere) internationale aanbieders van online kansspelen is Nederland op dit moment daarom niet veel meer dan een nichemarkt. Het is echter wel een markt met groeipotentieel gezien de toekomstige legalisering. Als de legalisering niet in het vooruitzicht zou liggen, zouden aanbieders van online kansspelen niet hoeven te vrezen voor het niet in aanmerking komen een vergunning. In dat geval ligt het voor de hand dat de (illegale) online markt voor kansspelen in Nederland momenteel al een stuk groter zou zijn.

Figuur 3



Ook het bsr per volwassene valt voor Nederland laag uit (zie Figuur 4). Dat de gemiddelde uitgave per volwassene laag is, kan verklaard worden door het kleine aantal deelnemers (als deel van de totale volwassen Nederlandse bevolking) en/of door de nog niet geliberaliseerde markt.

Figuur 4



Een vergelijking met de referentielanden (weergegeven in Tabel 1) leert dat Nederland inderdaad een lagere participatie heeft voor online kansspelen dan Zweden en Denemarken. Het aandeel online spelers in Frankrijk is nog lager, al dient opgemerkt te worden dat in de Franse cijfers alleen spelers bij legale aanbieders meegeteld worden.⁴ Merk ook op dat deelnamecijfers per segment aanzienlijk kunnen verschillen.

⁴ De cijfers over het aantal online spelers in Nederland, Denemarken, en Zweden zijn gebaseerd op bevolkingsenquêtes, in Frankrijk op geregistreerde spelersaccounts uit de controledatabank van de Franse toezichhouder. Daarom zijn de Franse cijfers niet goed vergelijkbaar met de andere drie landen.

Zo zijn draverijen in Zweden in vergelijking met andere landen zeer populair. Dit geeft aan dat er sprake is van verschillen in de populariteit van bepaalde typen kansspelen.

Tabel 1: Deelname refentielanden

	Bevolking 18+	Deelname online (% populatie)	Bron, bijzonderheden
Denemarken	4,7 mln	Sportweddenschappen: 6,8% Casinospelen & poker - Kraskaarten: 2,1% - Speelautomaten: 1% - Roulette: 1,1% - Kaartspellen: 1% Overig - Lottospellen: 8,8% - Andere loterijen 5,9%	SFI (2016). Op basis van bevolkingsstudie N=10.589. Nieuwe cijfers verwacht voor 2021. Deelnamecijfers (afgelopen jaar) kunnen worden afgeleid uit een tabel (deelname per segment) op p.42 en figuur over aandeel online binnen segment p.99. Dit laatste op het oog afgelezen. Online spellen die in Nederland waarschijnlijk onder casino & poker worden geschaard zijn geclusterd weergegeven.
Frankrijk	54,5 mln	Sport: 3,3% Paarden: 0,8% Poker: 1,3% Lotteries & scratch: 1,8%	Opgave ANJ op basis van gegevens uit de Franse controledatabank. Deelname illegale aanbieders is dus niet meegenomen.
Zweden	8,3 mln	Sport: 15% Paarden: 20% Poker: 3% Casinospelen: 3% Number games: 30%	Opgave Spelinspektionen op basis van N=1600. Cijfers uit enquête gehouden in 2019. Opmerking: Spelinspektionen vermoedt dat een deel van de respondenten per abuis sommige casinospelen onder online "number games" rapporteerde, terwijl formeel bedoeld wordt op lottospellen.
Nederland	14,2 mln	Sport: 5% Poker 3% Casinospelen: 3% Paarden: minder dan 0,2%	Informatie over sport, poker en casinospelen is afkomstig uit de selectievraag van een door GFK uitgevoerde consumentenenquête uit 2018 onder circa 53 duizend mensen van 18 jaar of ouder (ioV Ksa). Deelname paardenwedden is niet gemeten door GFK. Schatting op basis van IVO 2016.

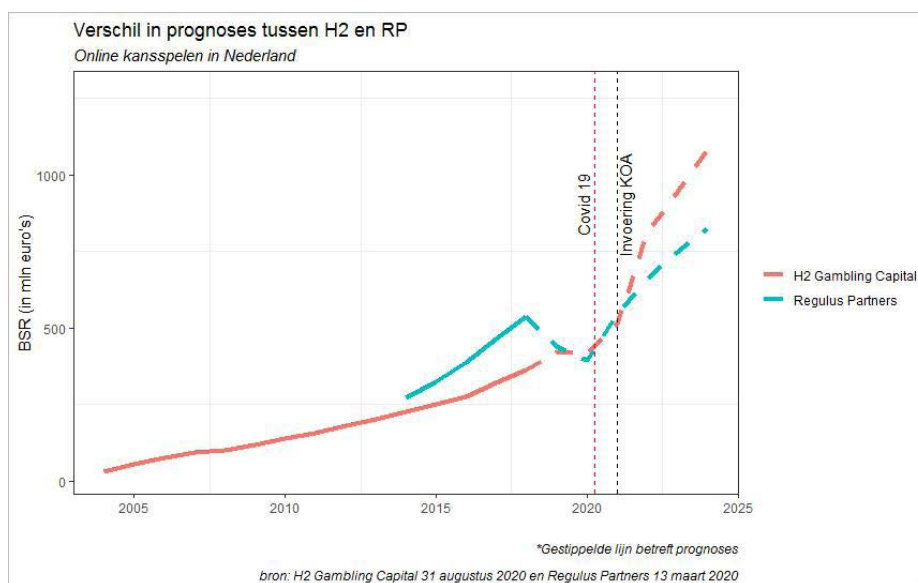
2.4 Onzekerheidsmarge cijfers

De betrouwbaarheid van de cijfers van H2 is een punt van aandacht. Omdat het voor een deel om illegale markten gaat, bestaan er geen harde gegevens. Wel kan een indicatie gegeven worden van de plausibiliteit van de cijfers. Zo kunnen de cijfers van H2 worden afgezet tegen de alternatieve (en even onzekere) bron RP (paragraaf 2.4.1). Daarnaast kan een vergelijking van eerdere prognoses met “realisaties” van H2 een indruk geven van de mate van betrouwbaarheid. Paragraaf 2.4.2 laat zien hoe goed H2 de omvang van de legale markt kon voorspellen in Zweden vlak voor legalisering. Paragraaf 2.4.3 brengt updates over de Nederlandse markt in kaart.

2.4.1 Cijfers H2 lopen niet parallel met die van RP

Figuur 5 laat zien dat de orde van grootte van de cijfers van H2 en RP op het eerste oog niet veel uit elkaar loopt. Zo is de totaalomvang van de Nederlandse online markt in 2020 volgens beide bronnen minder dan 500 miljoen euro, maar stijgt de omvang na de veronderstelde invoering van de Wet Koa per 1 januari 2021 sterk.

Figuur 5



Toch is er een aantal verschillen tussen de cijfers die benoemd moeten worden. Zo is er een verschil tussen de definities van bsr bij H2 en RP: H2 telt de aan spelers uitgekeerde bonussen mee in de berekening van het bsr, terwijl RP bonussen buiten beschouwing laat. Dit betekent dat het bsr bij H2 hoger zou moeten liggen dan bij RP. Toch komt RP uit op een grotere online marktomvang vóór de invoering van de Wet Koa. Doordat H2 een scherpere stijging voorspelt na legalisering dan RP, komen beide bedrijven uit op een vergelijkbare omvangsschatting voor 2024: 827 miljoen euro exclusief bonussen (RP) en 1,084 miljard inclusief bonussen (H2).

Opvallend is ook de daling van de marktomvang bij RP in 2019 en 2020. RP gaat uit van een daling in de omvang van de markt door de terughoudende opstelling van online aanbieders als gevolg van de motie Postema. De daling is geenszins een

gevolg van de pandemie; de cijfers van RP dateren namelijk van vóór de lockdown in het voorjaar van 2020. De cijfers van H2 houden wel rekening met de maatregelen ter beheersing van Covid-19, maar H2 stelt dat de omvang van de online markt (op jaarbasis) niet gaat dalen door Covid-19 (hierover meer in paragraaf 3.4), maar ook niet gaat stijgen als gevolg van de daling in de landgebonden kansspelmarkt.

Tabel 2 geeft een overzicht van de voorspelde marktomvang per jaar door beide dataleveranciers.

Tabel 2: Bsr totale online markt in Nederland in miljoenen euro's

	H2 Gambling Capital	Regulus Partners
2019	424	441
2020	416	394
2021	513	544
2022	812	657
2023	994	746
2024	1084	827
2025	1274	-

Bron: H2 Gambling Capital, 31 augustus 2020 en Regulus Partners 13 maart 2020
Tabel 3 vergelijkt de schattingen van RP en H2 voor de referentielanden. Voor Zweden en Denemarken liggen de schattingen van de twee dataleveranciers dicht bij elkaar dan voor Frankrijk en Nederland. H2 dan wel RP is ook niet consequent hoger of lager dan de ander in haar prognoses. Dit toont aan dat er onzekerheid is (en zal blijven) over de exacte cijfers van vooral het illegale deel van de markt (zie ook hoofdstuk 3).

Tabel 3: Schattingen online marktomvang referentielanden in 2018

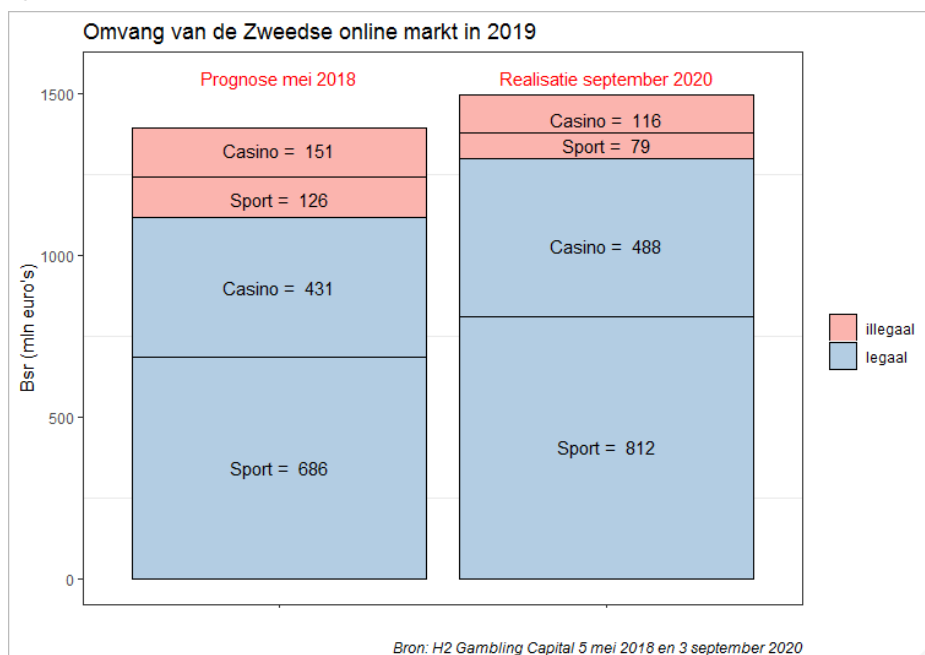
	Totaal RP	Totaal H2
Denemarken	535	621
Zweden	1091	962
Frankrijk	1205	1710
Nederland	537	362

Bron: H2 Gambling Capital, 18 juni en 31 augustus 2020 en Regulus Partners 13 maart 2020

2.4.2 H2 zat er 16% naast bij voorspelling legale markt Zweden

Over de omvang van de illegale markt bestaan geen gevalideerde gegevens. Echter, de cijfers van de legale markt zijn dat wel. De recente liberalisering in Zweden geeft dan ook een indruk van hoe goed H2 achteraf gezien de legale markt heeft voorspeld. Acht maanden voor het in werking treden van de Zweedse online wet voorspelde H2 voor 2019 een legale markt van 1,1 miljard euro. De realisatie blijkt 16% hoger (1,3 miljard euro) dan voorspeld; zie Figuur 6. Opvallend is dat de schatting van de omvang van de illegale markt in Zweden na liberalisering lager uit lijkt te vallen dan H2 voorspelde.

Figuur 6



2.4.3 Afwijkingen ten opzichte van eerdere voorspellingen Nederland

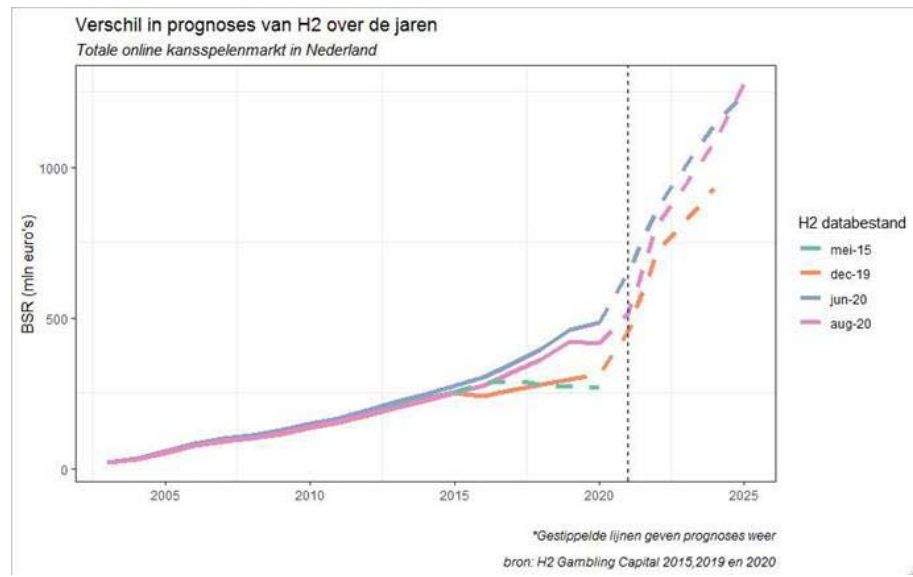
H2 actualiseert haar cijfers verschillende keren per jaar. Figuur 7 geeft een indruk hiervan aan de hand van een selectie van updates. In mei 2015 publiceerde H2 een prognose voor de Nederlandse online markt voor 2019 die nauwelijks afwijkt van wat H2 in december 2019 dacht over de realisaties voor dat jaar. Alhoewel dit een goede voorspelling voor de lange termijn lijkt, is het juist geen goede voorspelling. In 2015 ging H2 namelijk uit van een ingangsdatum voor de Wet Koa in 2016. Door de openstelling zou naar verwachting de online markt aanzienlijk toenemen. De markt werd echter in 2016 niet geopend, maar de prognose van H2 kwam niettemin uit. De (grotendeels illegale) online markt is dus even snel gegroeid ook zonder invoering van Koa. Een vergelijking met voorspellingen uit 2015 voor andere landen leert dat de markt overal sneller is gegroeid dan H2 in 2015 in het algemeen dacht.

In december 2019 stelde H2 haar schattingen met terugwerkende kracht vanaf 2015 over Nederland bij; zie de oranje lijn in Figuur 7. De aanleiding is de publicatie van kwartaalcijfers in Zweden. Die vallen veel hoger uit dan eerder verwacht (zie vorige paragraaf) met dien verstande dat het illegale deel kleiner wordt.

Zoals gezegd, actualiseert H2 haar cijfers frequent. Vaak betreft het kleine bijstellingen van prognoses, maar soms stelt H2 ook haar schattingen over de realisaties van afgelopen jaren, met tientallen procenten bij; zie bovengenoemd voorbeeld.

Vooruitlopend op de volgende hoofdstukken: de orde van grootte van de totaalomvang van de markt wordt slechts zelden gewijzigd, de schattingen over de aandelen van de sectoren of de mate van kanalisatie worden vaker aanzienlijk bijgesteld. Op detailniveau is H2 dus aanzienlijk minder zeker van de juistheid van de gegevens.

Figuur 7



3. De online markt per sector

Het vorige hoofdstuk beschreef de ontwikkeling van de totale omvang van de online kansspelmarkt. Dit hoofdstuk geeft nadere informatie over de verschillen per sector binnen de totale online markt. Net als in hoofdstuk 2 wordt hierbij gekeken naar de totale markt; een uitsplitsing naar legaal en illegaal volgt in hoofdstuk 4. In paragraaf 3.4 wordt stilgestaan bij de impact die Covid-19-maatregelen hebben op de kansspelmarkt. Het hoofdstuk sluit af met een inzage in specifieke karakteristieken van online kansspelen in Nederland.

3.1 Sectorindeling volgt rapportage van online aanbieders

Sectorindeling

Artikel 2.1 van het concept-Besluit Koa stelt dat een vergunning verleend kan worden voor het op afstand organiseren van:

- a. casinospelen waarbij de spelers tegen de vergunninghouder spelen;
- b. casinospelen waarbij de spelers tegen elkaar spelen;
- c. weddenschappen op gebeurtenissen tijdens een sportwedstrijd of op de uitslag van een sportwedstrijd, en
- d. weddenschappen op uitslagen van paardenrennen en harddraverijen, georganiseerd door of onder auspiciën van de vereniging Nederlandse Draf- en Rensport of een vergelijkbare internationale, al dan niet overkoepelende organisatie, voor zover deze naar het oordeel van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op verantwoorde, betrouwbare en controleerbare wijze worden georganiseerd.

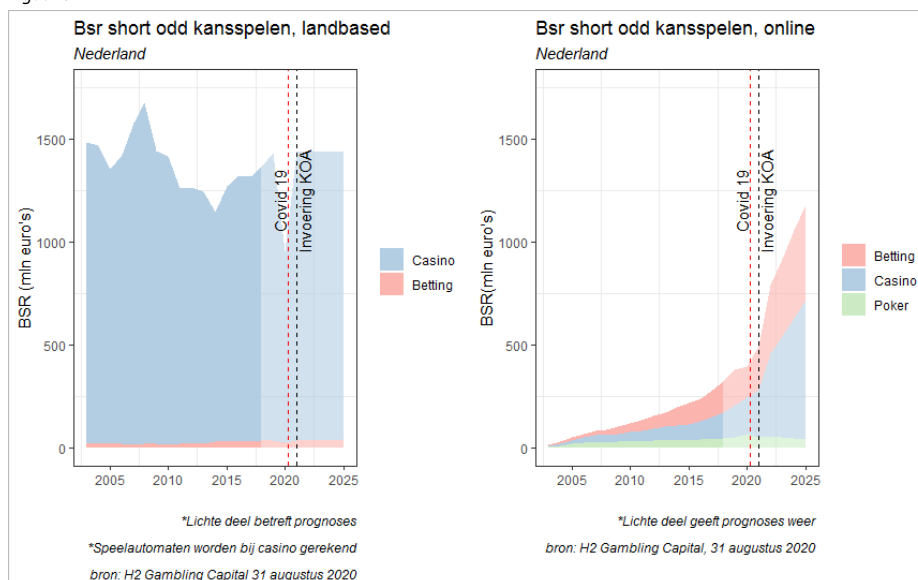
De uitsplitsing van cijfers naar sectoren door H2 en RP, is afhankelijk van hoe aanbieders van (online) kansspelen hun cijfers rapporteren. Zo rapporteren online aanbieders (a) aangeduid als “casinospelen” en (b) gelabeld “poker” meestal apart. Weddenschappen op sportuitslagen (c) en die op paardenrennen en harddraverijen (d) worden echter dikwijls geaggregeerd onder de noemer “weddenschappen” (betting) weergegeven in jaarverslagen. Vandaar dat H2 (en ook dit document) deze driedeling gebruikt voor online kansspelen in plaats van de vierdeling van het besluit Koa.

Merk ook op dat de driedeling van online kansspelen ook afwijkt van de internationale praktijk bij landgebonden kansspelen waar poker (b) en overige casinospelen en speelautomaten (a) juist geaggregeerd wordt opgegeven en gelabeld als “casinospelen”.

3.2 Weddenschappen zijn online populairder dan landgebonden

De aandelen van de segmenten van online short odds-kansspelen zijn anders dan bij landgebonden short odds. Figuur 5 illustreert dit. Bij landgebonden short odds kansspelen is het segment casinospelen (speelautomaten, poker en overige tafelspellen) vele malen groter dan weddenschappen. Bij online kansspelen is dit veel minder het geval.

Figuur 8



Geen substitutie tussen landgebonden en online

Wat ook opvalt in Figuur 8 is dat H2 veronderstelt dat de invoering van de wet Koa weinig invloed gaat hebben op de omvang van landgebonden short odds-kansspelen. De dip in het landgebonden casino-aanbod (blauwe vlak in het linker paneel van Figuur 8) rond 2020 wordt niet verklaard door Koa, maar door de maatregelen in verband met de uitbraak van Covid-19; hierdoor waren casino's en speelhallen tijdelijk gesloten, gevolgd door een periode van een aangepaste bezoekerregeling.⁵

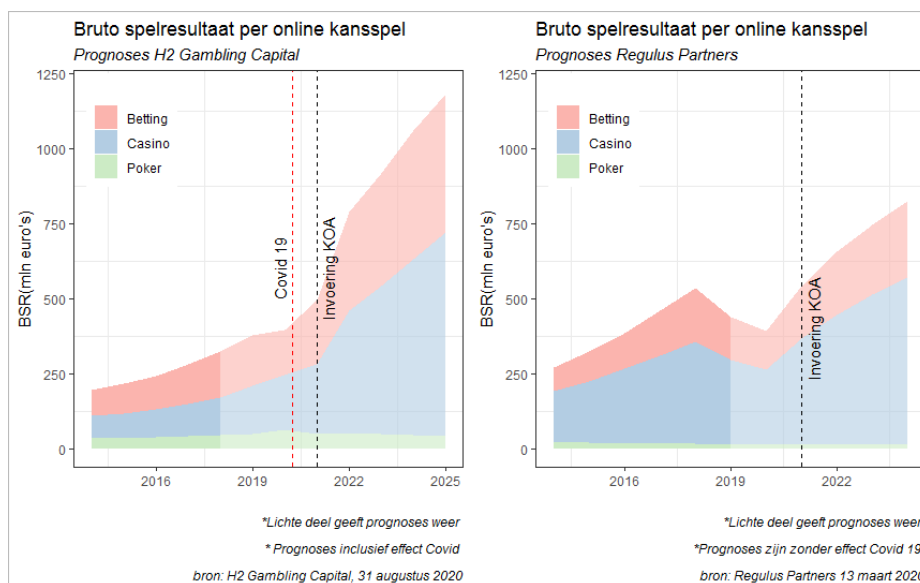
3.3 Online casinospelen wordt het grootste segment

Ondanks dat sportweddenschappen online aanzienlijk populairder zijn dan sportweddenschappen die landgebonden worden aangeboden, is het segment casinospelen het grootste online segment, nu en na invoering van de wet Koa (zie Figuur 9). Over het relatieve belang van casinospelen versus weddenschappen zijn H2 en RP het niet helemaal eens. RP gaat uit van een veel groter aandeel voor casinospelen dan H2. In sommige (eerdere) updates van H2 vallen weddenschappen juist groter uit dan casinospelen. Het lijkt er dus op dat de onzekerheid over de verwachte markt-aandelen van sectoren groter is dan over de verwachte totaalomvang van de markt.

Wat wel vrij consistent is, is het relatief geringe belang van poker. Online poker heeft maar een bescheiden aandeel binnen de markt zowel volgens de verschillende updates van H2 als volgens RP.

⁵ Maandelijks werkt H2 haar prognoses bij. Met betrekking tot Covid-19 verwerkt H2 eventuele lokale restricties in de prognoses. H2 houdt er rekening mee dat eventuele dalingen in het bsr als gevolg van de Covid-19-maatregelen geleidelijk worden terugverdiend.

Figuur 9



Tabel 4 geeft nog een overzicht van de cijfers per sector van beide dataleveranciers. Zoals reeds opgemerkt bij Figuur 9 voorspelt H2 dat de markt voor sportweddenschappen aanzienlijk groter wordt op termijn dan de voorspelling van RP; bijna twee keer zo groot. De markt voor online poker, in absolute termen klein, wordt door H2 drie keer zo groot geschat als door RP in 2024.

Tabel 4: Overzicht van online trend per sector in miljoenen euro's

	H2 Gambling Capital						Regulus partners					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Sportweddenschappen	171	151	214	331	376	428	144	129	178	210	231	255
Casinospelen	158	180	230	408	493	585	281	251	351	431	499	555
Poker	52	67	52	51	50	48	15	14	16	16	16	16
Totaal	380	398	496	791	920	1061	441	394	544	657	746	826

Bron: H2 Gambling Capital, 31 augustus 2020 en Regulus Partners 13 maart 2020

3.4 Impact Covid-19-maatregelen verschilt per sector

De aanvankelijke zorgen dat online kansspelen sterk zouden toenemen als gevolg van de lockdown worden vervangen door een meer genuanceerd beeld als er per sector wordt gekeken en als een onderscheid wordt gemaakt tussen tijdens en ná afloop van de initiële lockdown van maart tot en met juni 2020.

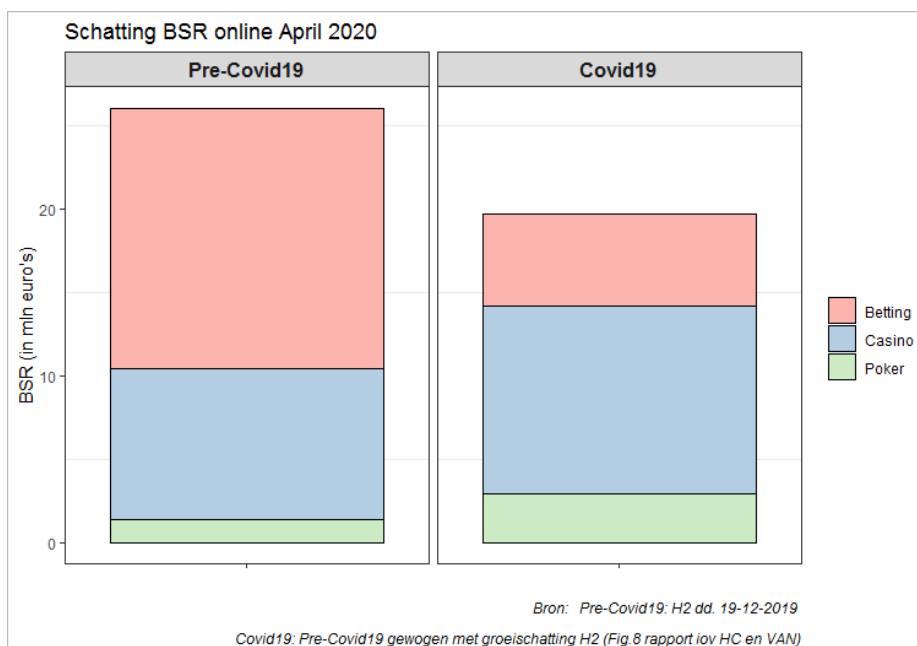
Door het stilleggen van bijna alle sportcompetities vanaf maart 2020 is het aantal (online) sportweddenschappen tijdelijk gekelderd. Op basis van cijfers uit andere landen en financieel nieuws van beursgenoteerde aanbieders, was de daling rond 60-90% in de periode april en mei. Deze cijfers lijken in contrast te staan met berichten in de media over spectaculaire stijgingen in specifieke segmenten in

dezelfde periode. Zo zijn weddenschappen op e-sports met 200% gestegen, virtuele sportweddenschappen met 100%, tafeltennis met 60% en de aanbieder van Zweedse draverijen kende een groei van 400%. Echter, dit zijn niches die bij lange na niet het verlies van het wegvallen van voetbal en tennis kunnen compenseren, de twee sporten die samen goed zijn voor 85% van de weddenschappen in de periode pre-Covid-19 (zie paragraaf 3.6).

In dezelfde periode is online poker juist sterk gestegen. Op basis van financiële berichten van beursgenoteerde aanbieders en markt cijfers in andere Europese landen, acht de Ksa een stijging van 75 tot 100% plausibel. De stijging van poker tijdens de lockdown is niet verassend aangezien online poker vanuit huis laagdrempelig is. Het is echter de vraag of het hier gaat om nieuwe (online) spelers of om spelers die vóór de lockdown aan andere kansspelen deelnamen.

Anders dan de aanvankelijke zorg over mogelijke toename van online casinospelen anders dan poker, ziet de Ksa een vergelijkbare toename niet terug in de data van andere Europese landen. In verschillende Europese landen is de markt voor online casinospelen niet sneller gegroeid dan de autonome groei van enkele procenten. Uit financieel nieuws van bedrijven blijkt ook dat de stijging maximaal 25% bedraagt. Ook blijkt uit het financiële nieuws van bedrijven dat per sector uitgegaan kan worden van de volgende impactfactoren: +100% voor poker, +25% voor casinospelen en -65% voor weddenschappen. Uitgaande van de schatting van H2 van de samenstelling van de online markt vóór de lockdown, blijkt dat de totale omvang van de markt is gedaald tijdens de maanden van de lockdown (zie Figuur 10). De stijging van poker en in minder mate van casinospelen compenseert niet het grotendeels wegvallen van sportweddenschappen. Merk op dat, anders dan de rest van dit document, in Figuur 10 maancijfers worden weergegeven in plaats van jaarcijfers. In het linker paneel staat één twaalfde van de H2-prognose voor het jaar 2020, daterend van vóór de uitbraak van de pandemie. In het rechter paneel staan dezelfde cijfers, gewogen met de genoemde impactfactoren. Jaarcijfers geven mogelijk een ander beeld.

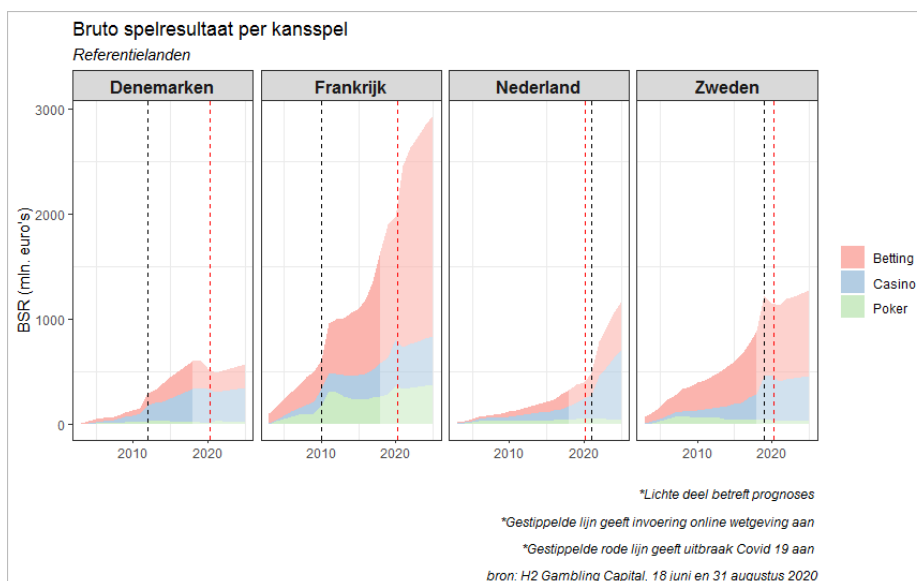
Figuur 10



3.5 Substitutie tussen segmenten in referentielanden

Figuur 11 zet de sectorontwikkelingen in Nederland in perspectief aan de hand van de ontwikkelingen in referentielanden.⁶ Dat de omvang van de pokermarkt niet groeit na legalisering in Denemarken en Zweden, wijst er op dat de doorsnee pokerspeler in die landen zich weinig aantrekt van het al dan niet legaal zijn van het pokeraanbod. Legalisering van poker, maar niet van de overige casinospelen, heeft in Frankrijk wel geleid tot een toename van de omvang van de pokermarkt.

Figuur 11



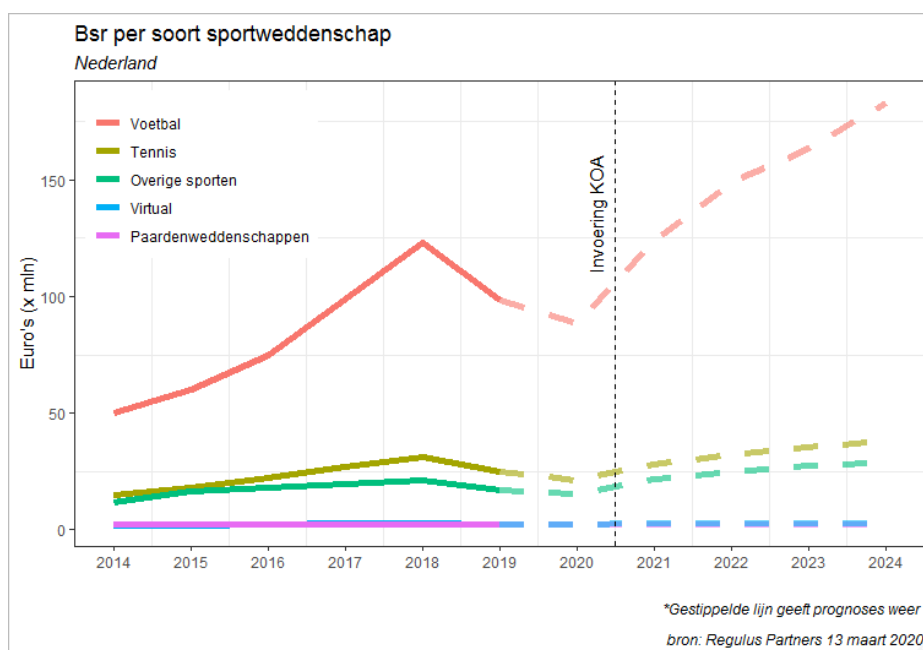
6 In de bijlage worden de ontwikkelingen in de referentielanden nader uitgelegd

Ook kan er substitutie zijn van sportweddenschappen naar poker. Zo heeft het wegvallen van sportweddenschappen door de maatregelen in het kader van Covid-19 geleid tot een sterke stijging van poker (zie paragraaf 3.4).

3.6 Voetbal met afstand de populairste sport

De data van RP geeft inzicht in de specifieke sporten waarop gewed wordt in Nederland. Voetbal is de nationale sport in Nederland en dat is goed terug te zien in Figuur 12. Duidelijk te zien is dat na het in werking treden van Koa, RP verwacht dat er beduidend meer op voetbalwedstrijden gegokt gaat worden. In dit figuur is het bsr weergegeven dat per weddenschap in Nederland naar verwachting verdiend wordt. Tennis is duidelijk de tweede sport als het op weddenschappen aan komt; tennis is jaarlijks groter dan alle andere sporten bij elkaar (uitgezonderd voetbal). Virtuele sportweddenschappen zijn weddenschappen op virtuele, door de computer gegenereerde, sportevenementen.

Figuur 12



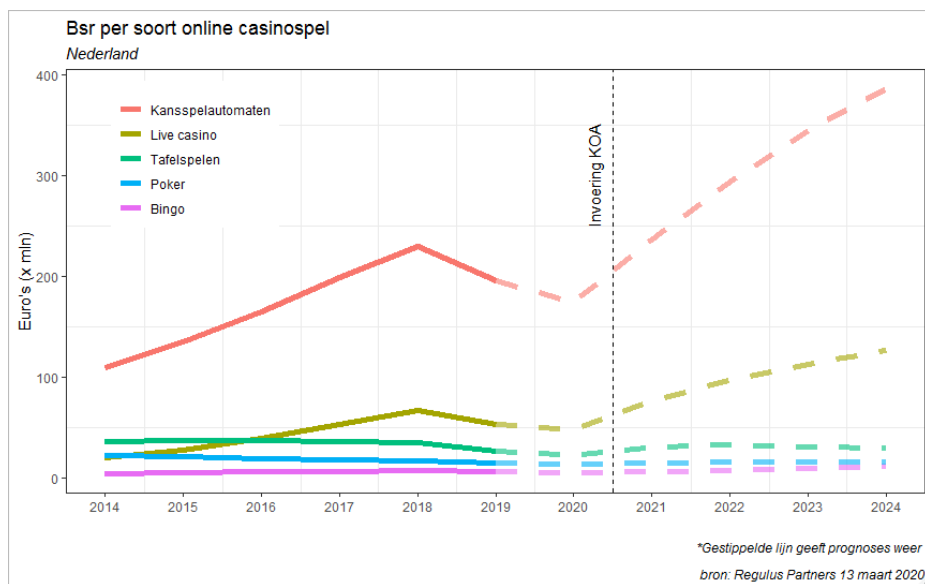
3.7 Kansspelautomaten ook online populair

Net als voor online sportweddenschappen geeft de data van RP ook een meer specifiek inzicht in de verschillende casinospelen die in Nederland online populair zijn. Zo laat Figuur 13 zien dat online kansspelautomaten populair zijn vergeleken met andere casinospelen. Naar verwachting van RP zal vooral de populariteit van live casinospelen na invoering van Koa toenemen. Bij deze vorm van casinospelen heeft de speler een echte croupier in beeld.

Online poker is qua omvang kleiner dan online kansspelautomaten, live casinospelen of zelfs overige tafelspelen. Poker wordt doorgaans als een apart segment gezien. Het is een spel dat niet tegen de aanbieder wordt gespeeld, in tegenstelling tot

andere casinospelen. Dit heeft consequenties voor de risico's verbonden aan het spel, maar ook voor de structuur van de markt (zie hoofdstuk 4).

Figuur 13



3.8 Mobiele apparaten lenen zich voor sportweddenschappen, niet voor poker

Het spelen van kansspelen op mobiele toestellen wordt alsmaar populairder. Dit is het geval in Nederland, maar ook in de referentielanden. Momenteel ligt het deel van het online bsr dat op een mobiel toestel wordt verdiend rond de 50%. De prognose is dat dit in 2024 65% is. H2 geeft geen specificatie over welk type online kansspelen op een mobiel gespeeld worden. Het is de inschatting van de Ksa dat voornamelijk sportweddenschappen, en in mindere mate casinospelen, op een mobiel gespeeld worden aangezien voor deze kansspelen minder grafische effecten nodig zijn. Voor poker heeft een mobiele telefoon of een tablet waarschijnlijk een te klein scherm omdat dit spel interactiever is dan de andere twee groepen kansspelen. Daarnaast spelen pokeraars dikwijls meerdere spellen tegelijk.

4. Legaal versus illegaal

Voor de inschatting van het aantal spelers dat beschermd speelt, de toekomstige opbrengsten van de kansspelbelasting, de kansspelheffing en het budget van het verslavingspreventiefonds is alleen het legale deel van de markt relevant, aangezien alleen over dit deel van de markt afgedragen wordt. Een prognose van de omvang van de legale online markt (in absolute termen) wordt in paragraaf 4.1 beschreven.

Paragraaf 4.2 gaat in op een verwant onderwerp: de kanalisatiegraad, oftewel het aandeel van legale online aanbod in het totaal. Paragraaf 4.2.1 beschrijft de kanalisatieverwachting in termen van geld. Kanalisatie in termen van geld is een belangrijke maat en een logisch vervolg op de beschrijving in paragraaf 4.1. Echter, vanuit het perspectief van de wetgever en de Ksa ligt het meest voor de hand om naar kanalisatie te kijken in termen van het aantal spelers. Twee van de drie publieke doelen van de Ksa (en het Nederlandse kansspelbeleid) zijn immers rechtstreeks te herleiden tot spelers: het beschermen van de consument en het voorkomen van kansspelverslaving. Paragraaf 4.2.3 gaat dan ook in op kanalisatiegraad in termen van spelers. Paragraaf 4.2.2 sluit af met een bespreking van factoren die de kanalisatie beïnvloeden.

4.1 Omvang legale online markt groeit hard na legalisering

H2 maakt een uitsplitsing van cijfers in legaal (onshore) en illegaal (offshore) aanbod; zie de tekstbox hieronder. De financiële data van RP maakt geen onderscheid tussen legaal en illegaal aanbod, waardoor de plaatjes in deze paragraaf uitsluitend gebaseerd zijn op gegevens van H2. De meer kwalitatieve observaties van RP over de verklarende factoren over kanalisatie, komen in paragraaf 4.2.2 aan bod.

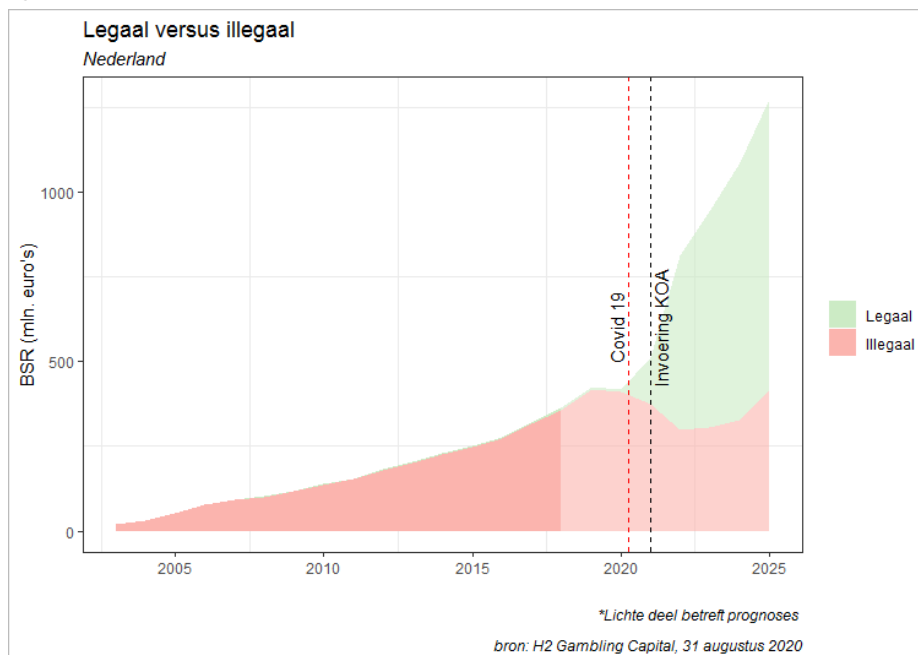
Onshore en offshore aanbod

H2 splitst de gegevens in onshore en offshore aanbod.

Onshore aanbieders zijn aanbieders die een vergunning hebben in het land waar de cijfers betrekking op hebben. In dit document wordt onshore aanbod gelijk gesteld aan legaal aanbod. In sommige andere landen kan offshore aanbod ook legaal zijn, mits er kansspelbelasting wordt betaald. Dat geldt niet voor Nederland en ook niet voor de referentielanden.

Offshore aanbieders zijn aanbieders die zonder een lokale vergunning kansspelen aanbieden in een land. Deze aanbieders hebben elders wel een vergunning. De offshore aanbieders in Nederland opereren meestal onder een vergunning uit Malta, en soms onder een vergunning uit Gibraltar of Isle of Man. Offshore aanbod wordt ook wel als ‘grijs’ aanbod aangeduid. Dit is anders dan ‘zwart’ aanbod van bedrijven die nergens in de wereld een vergunning hebben en daarmee nergens gereguleerd worden. In dit document wordt het offshore aanbod als illegaal aanbod gezien.

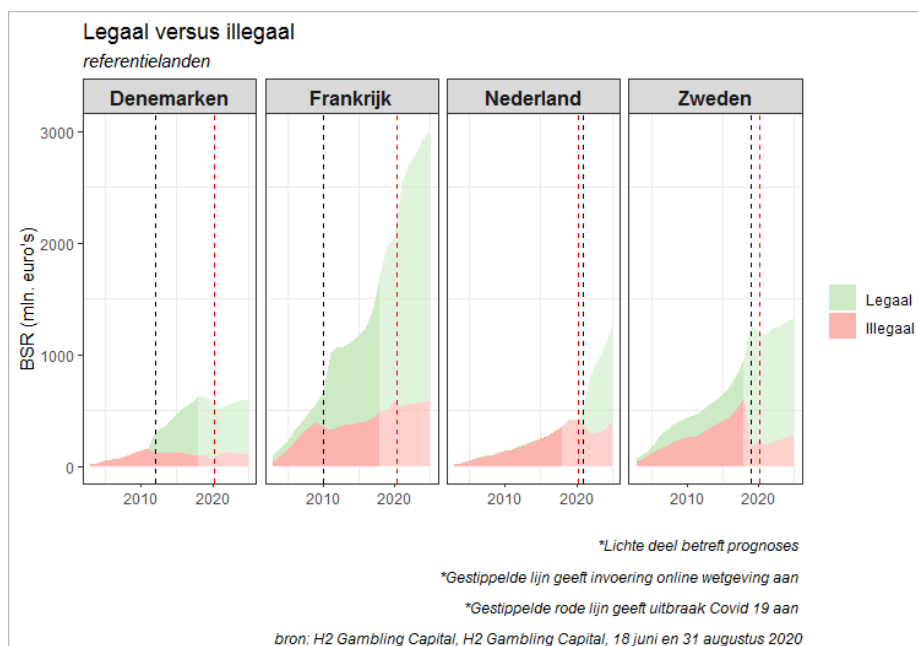
Figuur 14



Na invoering van de wet Koa voorziet H2 logischerwijs een grote toename van de legale markt (zie Figuur 14). Het totale legale bsr stijgt van circa 5 miljoen euro in 2019 (de inschatting van H2 van de e-commerce van Toto) naar 412 miljoen euro in 2021 en 769 miljoen euro in 2025. Dit zijn de bedragen waarover kansspelbelasting wordt geheven (29%) en kansspelheffing (1,75%) wordt betaald. Een deel van de kansspelheffing (0,25%) is bestemd voor het verslavingspreventiefonds.

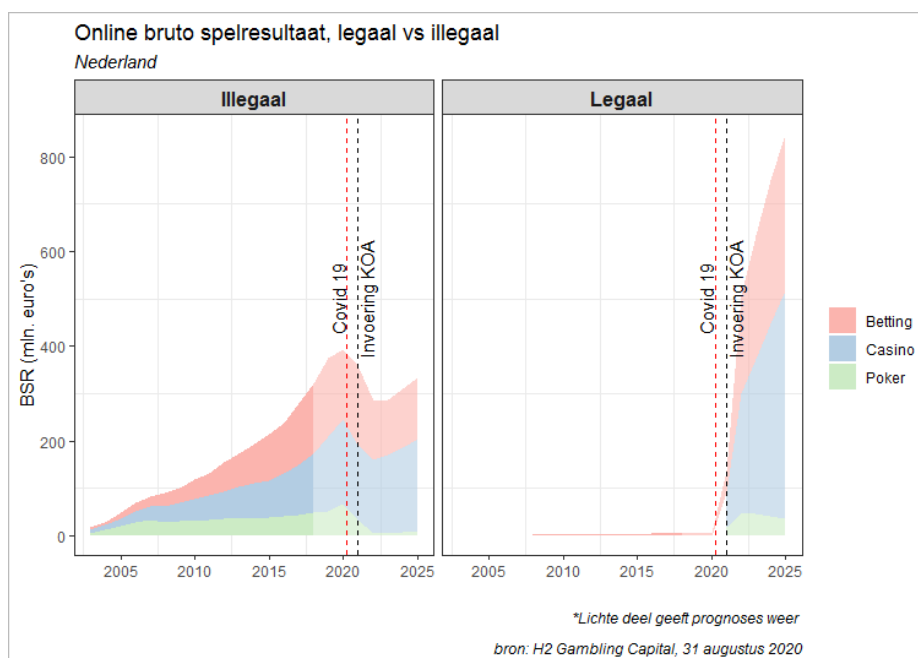
Om een voorspelling te maken voor de situatie na invoering van de Wet Koa, baseert H2 zich op de ervaringen in andere Europese landen. Figuur 15 geeft een indruk hiervan. Volgens de opgave van H2 wegen cijfers van landen met een vergelijkbaar institutioneel kader het zwaarst bij de prognose. Voor de prognoses voor Nederland wegen de cijfers van Denemarken en Zweden het zwaarst. De ervaringen uit Frankrijk en andere landen krijgen een lager gewicht vanwege de verschillen met de voorgenoemde regelgeving in Nederland.

Figuur 15



Figuur 16 laat zien dat er verschillen zijn tussen de sectoren. Zo verhuist het leeuwen-deel van de pokermarkt naar het legale segment. De aanname van H2 hierbij is dat de huidige dominante pokeraanbieder een vergunning in Nederland bemachtigt. De mogelijkheid om reclame te maken zal naar verwachting ook veel nieuwe spelers trekken voor legale weddenschappen en casinospelen, maar er zal nog een aanzienlijk deel van de illegale markt overblijven, volgens H2. Nadrukkelijk moet hierbij vermeld worden dat indien de Wet Koa niet ingevoerd zou worden, de omvang van de illegale, en daarmee de totale markt, waarschijnlijk ook sterk zal stijgen. Zonder de disciplinerende werking van de motie-Postema en het vooruitzicht op een Koa-vergunning, zouden online aanbieders zich naar verwachting niet meer terughoudend opstellen in Nederland.

Figuur 16



4.2 Kanalisatieverwachtingen

Het kabinet beoogt een kanalisatiegraad van 80% drie jaar na inwerkingtreding van de Wet Koa. Ook de inzet van de Ksa is daarop gericht. De kanalisatiegraad is het aandeel van de legale markt ten opzichte van de totale markt. Dit kan op verschillende manieren worden berekend. De twee meest voor de hand liggende manieren zijn in termen van geld (bsr) en in termen van spelers. Ook meer afgeleide indicatoren als webbezoeken, app-downloads of app-gebruik zijn mogelijke parameters waarin kanalisatie kan worden uitgedrukt.

Kanalisatie in termen van spelers sluit aan bij twee van de drie publieke doelen van de Ksa, te weten consumentenbescherming en voorkomen van kansspelverslaving. Het is van groot belang dat consumenten terecht kunnen bij legale, betrouwbare aanbieders die voldoende aandacht hebben voor het voorkomen van kansspelverslaving. Toch is kanalisatie in termen van geld ook relevant, denk bijvoorbeeld aan het tegengaan van witwassen en voor een deel voor het tegengaan van verslaving omdat probleem- en risicospelers ook relatief veel geld uitgeven.

Kanalisatie in termen van geld en spelers loopt niet synchroon. Zogenaamde 'VIP's' en regelmatige spelers geven meer geld uit dan recreatieve spelers (zie Tabel 5). Zoals later wordt uitgelegd, wordt de kanalisatie van 'VIP's' en regelmatige spelers een aandachtspunt na het in werking treden van de Wet Koa. Aangezien er een stuk meer recreatieve spelers zijn, zal de kanalisatiedoelstelling in termen van spelers eerder worden bereikt dan in termen van geld.

Tabel 5: Driedeling spelers en gevoeligheid voor reclame

	Aandeel in spelers	Aandeel in BSR	Reclame
VIP's	1%	15-25%	Speler zoekt zelf
Regelmatige spelers	9%	40-60%	Loyalty bonussen Targeted ads
Incidentele/recreatieve spelers/mass market	90%	25-45%	Reclame gericht op brede publiek

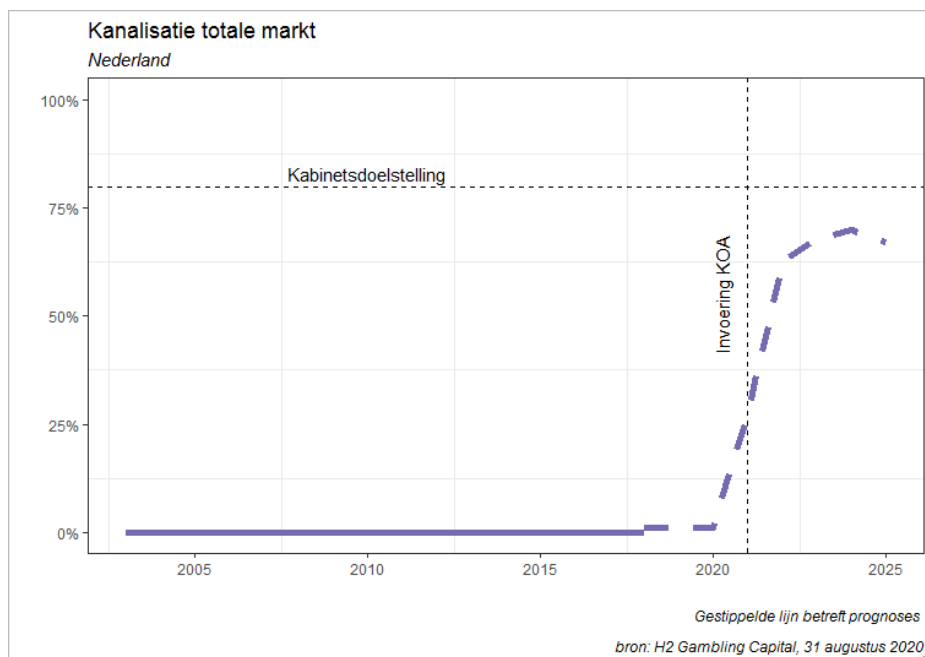
Bron: Regulus Partners, 2019 iov J&V

Paragraaf 4.2.1 begint met de beschrijving van kanalisatiegraad in termen van geld. Dit is een rechtstreekse doorvertaling van H2's prognoses ten aanzien van geldvolumes. Paragraaf 4.2.2 geeft een beeld van de kanalisatie in termen van spelers nu en de verwachtingen na inwerkingtreding van de Wet Koa. Dit hoofdstuk sluit af met een opsomming van de achterliggende factoren van kanalisatie.

4.2.1 Kanalisatie van 70% in termen van bsr

Figuur 17 voorspelt dat het behalen van de kabinetsdoelstelling van 80% kanalisatie binnen drie jaar niet zal worden bereikt, als de bsr als maatstaf wordt genomen voor kanalisatie. H2 voorspelt een kanalisatiegraad van circa 70% voor 2024 in termen van bsr.

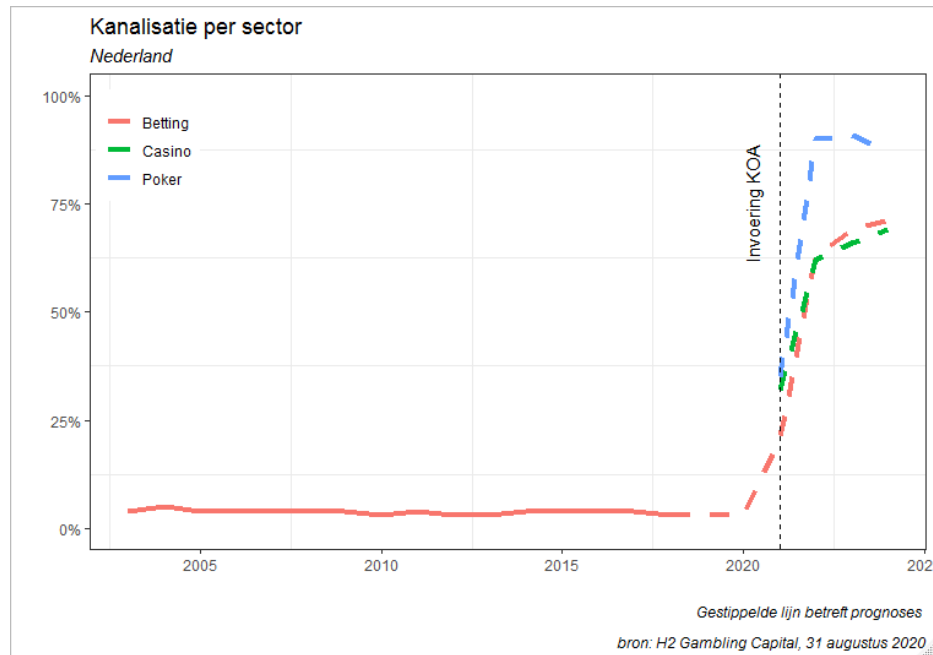
Figuur 17



H2 schat de kanalisatiegraad van poker op 90% in 2022 (zie Figuur 18). De impliciete aanname hierbij is dat de momenteel dominante aanbieder een vergunning krijgt. Uit de cijfers valt af te leiden dat pokerspelers slechts beperkt op zoek gaan naar andere aanbieders. Dit is aannemelijk aangezien zij veel waarde hechten aan de

opgebouwde (spelers)statistieken over zichzelf en hun tegenstanders die zij niet kunnen meenemen naar een ander platform. Daarnaast speelt schaal een aanzienlijke rol: er moeten voldoende spelers beschikbaar zijn op elk niveau, voor elke inzet op elk moment van de dag.

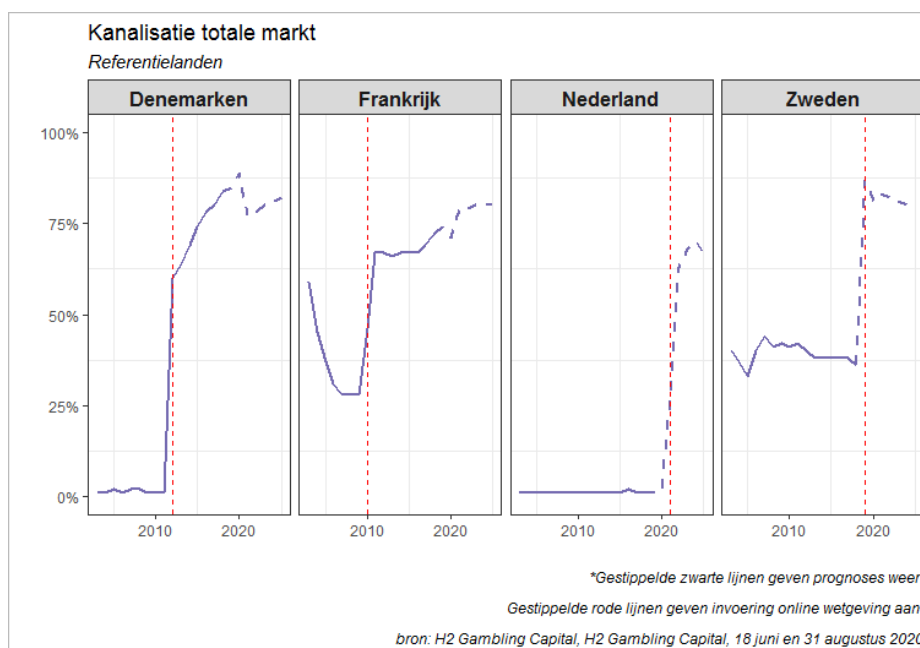
Figuur 18



De voorspelde Nederlandse kanalisatie op basis van bsr ligt lager dan die van Zweden en Denemarken (zie Figuur 19 en Figuur 20). H2 ziet de hoogte van de kansspelbelasting als een belangrijk obstakel voor de Nederlandse kanalisatie; de kansspelbelasting bedraagt in Nederland momenteel 30,1% en vanaf de opening van de online markt 29%. In Zweden is die 18% en in Denemarken tot en met het jaar 2021 20%. Vanaf het jaar 2022 wordt de Deense kansspelbelasting verhoogd naar 28%, met als mogelijk gevolg een dalende kanalisatie. Vooral de kanalisatie van de pokersector zal naar verwachting van H2 in Denemarken vermoedelijk flink dalen.

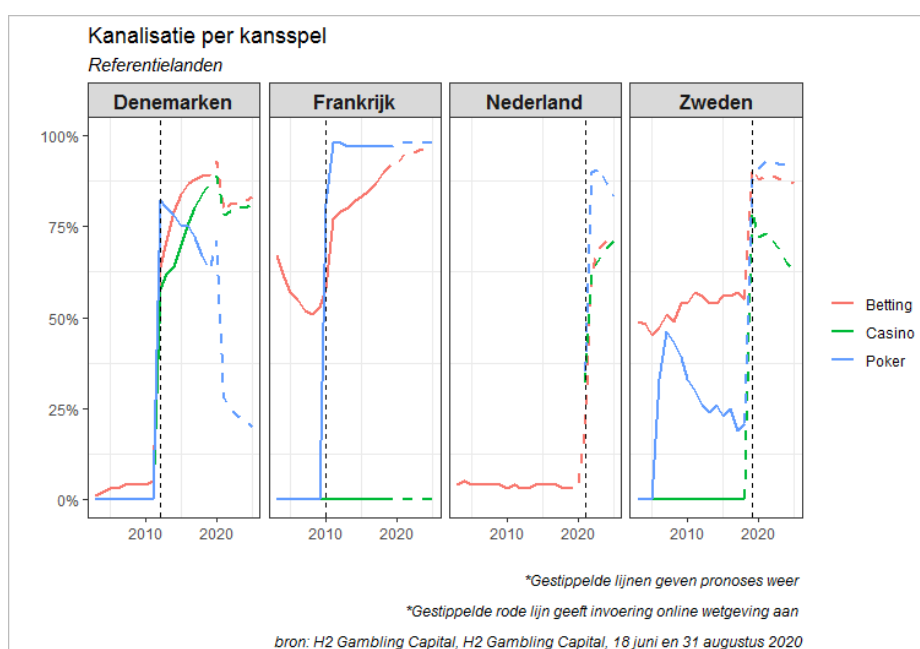
Frankrijk heeft een hoge belastingdruk (zij het tot voor kort met een andere grondslag, zie bijlage A) en een lagere kanalisatiegraad van de totale markt (zie Figuur 19) dan Denemarken en Zweden. Daarnaast spelen in Frankrijk ook andere beperkingen op het aanbod een rol. Zo zijn er geen vergunningen beschikbaar voor online casinospelen en is er een limitatieve lijst van sporten waarop gewed mag worden.

Figuur 19



Figuur 20 laat de kanalisatie in de referentielanden zien per sector. Hier is bijvoorbeeld duidelijk te zien dat online casinospelen in Frankrijk illegaal zijn; een kanalisatie van 0%. Opmerkelijk is de scherpe daling van de pokerkanalisatie in Denemarken. Als gevolg van de voorgenomen verhoging van de kansspelbelasting verwacht H2 dat de kanalisatiegraad aanzienlijk daalt voor alle sectoren, maar in het bijzonder voor poker.

Figuur 20



4.2.2 Kanalisatie ruim 90% in termen van spelers

Op basis van de inzichten zoals samengevat in Tabel 5 volgt de conclusie dat recreatieve spelers voor een groot deel worden gekanaliseerd door reclame van aanbieders met een vergunning. Aandachtspunt blijft de groep (vaak prijsbewuste) regelmatige spelers.

Het percentage regelmatige spelers en het percentage van hun uitgaven in de totale uitgaven, geeft aanknopingspunten voor de te verwachten kanalisatiegraad. Het overzicht van RP over de driedeling spelers, hun aandeel in de spelerspopulatie en bruto-spelresultaat zoals weergegeven in Tabel 5, is gebaseerd op verschillende metingen in landen waar online kansspelen zijn gereguleerd. De cijfers zijn uiteraard indicatief. De impliciete voorspelling van RP is dat ruim 90% kanalisatie in termen van spelers haalbaar is, als het reclamebeleid niet al te restrictief wordt vormgegeven. De kanalisatiegraad in termen van geld zal, zoals eerder besproken, naar verwachting lager uitvallen. Omdat ook andere factoren relevant zijn voor kanalisatie, valt een exacte kanalisatievoorspelling in termen van geld uit de analyses van RP niet af te leiden, maar de genoemde percentages zijn niet onverenigbaar met de voorspellingen van H2.

Een indicatie van de kanalisatiegraad op basis van aantal spelers kan verkregen worden door bijvoorbeeld consumenten-enquêtes. Het gaat dan uitsluitend om een indicatie, want de verkregen cijfers zijn niet eenduidig, dit wordt in onderstaande box geïllustreerd.

Kanalisatie in termen van spelers is niet eenduidig

De meeste regelmatige spelers houden hun reeds aangemaakte accounts aan. Regelmatige spelers hebben dan ook meerdere accounts. In het Verenigd Koninkrijk is dat gemiddeld vijf accounts per regelmatige speler. Maar een speler met een account van een vergunninghouder kan altijd nog andere accounts van illegale aanbieders gebruiken. Een speler kan dus “gewit” zijn voor één account, maar ook inzetten op andere accounts. Het is daarom niet mogelijk om een eenduidig kanalisatiecijfer te geven in termen van spelers.

Onderstaand kader geeft een indruk van de huidige stand van zaken wat betreft kanalisatie van spelers. Wat opvalt, is dat de kanalisatie in termen van spelers nu al aanzienlijk hoger uitvalt dan in termen van geld. Dit is goed te verklaren. Incidentele of recreatieve spelers geven gemiddeld minder geld uit dan regelmatige spelers. Incidentele of recreatieve spelers reageren doorgaans op reclame in massamedia, terwijl regelmatige spelers gemakkelijker de weg vinden naar illegale aanbieders die niet openlijk willen of kunnen adverteren. Ook hoeven spelers bij illegale aanbieders geen zaken als een spelerslimiet in te vullen.

Kanaliseringsgraad op basis van spelers

De kanalisatie voor online poker en voor online casinospelen is momenteel uiteraard 0% aangezien online kansspelen in Nederland nog niet legaal zijn. Vanwege het online-verkoopkanaal van de huidige vergunninghouders voor sportprijsvragen en paardenwedenschappen, is het voor sportwedenschappen echter al wel mogelijk een kanalisatiegraad te meten en ook om een vergelijking te maken tussen de kanalisatieschatting aan de hand van bsr of spelers.

- TNS panel, over periode mei 2018-mei 2019: 63% van de spelers van online sportwedenschappen speelt bij de legale aanbieder (n=110 online spelers van sportwedenschappen in de leeftijdscategorie 16 t/m 30 jaar). Voor dezelfde periode schat H2 een kanalisatiegraad van 3% voor online sportwedenschappen in termen van bsr.
- Gfk panel, 2018: 59% van de spelers van online sportwedenschappen speelde bij Toto (n=357 online spelers van sportwedenschappen). Van de mensen die aangeven dagelijks (n=9) te spelen, speelt 44% bij de legale aanbieder (naast mogelijk andere aanbieders). Dit is een aanwijzing dat regelmatige spelers vaak (ook) bij andere aanbieders dan de legale aanbieder spelen. Ter vergelijking, voor dezelfde periode rapporteert H2 een kanalisatiegraad van 4% voor online sportwedenschappen.

4.2.3 Factoren die kanalisatie beïnvloeden

Reclame

Reclame speelt een belangrijke rol bij kanaliseren van spelers. Na het invoeren van de Wet Koa kunnen legale aanbieders reclame maken gericht op het brede publiek, met uitzondering van kwetsbare groepen. Daarnaast is het deze aanbieders dan toegestaan sponsorcontracten aan te gaan.

Illegale aanbieders zijn beperkter in hun mogelijkheden om hun producten aan de man te brengen. Om handhaving te voorkomen, is het aannemelijk dat illegale aanbieders zich juist weerhouden van openlijk adverteren. Daardoor bereiken ze recreatieve spelers niet. Voor illegale aanbieders ligt het meer voor de hand om in te zetten op de moeilijker traceerbare direct marketing, gericht op regelmatige spelers. De keerzijde is dat illegale aanbieders hierdoor meer geld overhouden om een aantrekkelijk product aan te bieden.

Onderstaande tekstbox maakt inzichtelijk wat de overwegingen zijn voor het al dan niet kiezen van een restrictief reclamebeleid.

Restricties rondom reclamebeleid

Reclame is gericht op recreatieve spelers. Door het kiezen voor een minder restrictief reclamebeleid komen er recreatieve spelers bij. Dit is gunstig voor het kanalisatiecijfer in termen van spelers, maar ook in termen van bsr, zij het dat het effect op bsr minder sterk is. Echter, een gunstig kanalisatiecijfer betekent niet dat uitsluitend de bestaande behoefte wordt gekanaliseerd.

Beperkingen op reclame hebben als gevolg dat legale aanbieders recreatieve spelers minder goed kunnen bereiken waarmee de groei van deze markt wordt beperkt. Verhoudingsgewijs zijn er dan meer regelmatige spelers. Beperkingen op reclame hebben dus een ongunstig effect op het cijfer waarmee kanalisatie gemeten wordt in termen van spelers.

Er is dus een wisselwerking: tussen een grotere markt met een gunstiger kanalisatiegraad óf een beperktere markt met een ongunstiger kanalisatiegraad.

Kansspelbelasting

De kansspelbelasting in Nederland bedraagt momenteel 30,1% en vanaf de opening van de online markt 29%. Zoals eerder in dit document al enkele malen naar voren is gekomen, is dit een hoog percentage vergeleken met andere landen. Aanbieders zullen de kansspelbelasting (deels) proberen door te berekenen aan de spelers. Hierdoor wordt het legale kansspelaanbod minder aantrekkelijk. Momenteel betalen illegale aanbieders geen kansspelbelasting in Nederland. Dit geeft prijsbewuste spelers een prikkel om bij een illegale aanbieder te gaan spelen. Een hogere belastingvoet leidt daarmee tot een lagere kanalisatie. Hoe groot het effect van kansspelbelasting op kanalisatie precies is, valt niet met zekerheid te zeggen. Dit hangt af van hoe zwaar een consument een veilig en legaal aanbod prefereert boven een zo hoog mogelijk uitkeringspercentage als gevolg van belastingontduiking.

Kanalisatie per sector verschillend

De in dit document onderscheiden online sectoren (weddenschappen, casinospelen en poker) zijn kansspelen die uiteenlopende kenmerken hebben. Vandaar ook dat per type kansspel, de kanalisatie door verschillende factoren wordt beïnvloed. Zo is het voor pokeraanbieders belangrijk om een grote spelersliquiditeit te hebben. Hierdoor kunnen spelers op elk moment van de dag op hun eigen gewenste inzetniveau tegenstanders vinden. De mate van kanalisatie hangt daarom sterk af van de mogelijkheid tot pooling van spelers met andere landen en of de grootste internationale aanbieder(s) in Nederland vergund zijn na het in werking treden van de Wet Koa.

Het kanaliseren van casinospelers zal vooral via bonussen en reclame gaan. Bij casinospelen spelen schaalvoordelen als bij poker niet. Net als bij poker, geldt dat aanbieders casinospelers aan zich kunnen blijven binden door gebruik te maken van loyaliteitsprogramma's. Zoals hierboven besproken, hebben illegale aanbieders bij het huidige belastingregime (dat qua belastingplicht onderscheid maakt tussen

legaal en illegaal aanbod) een kostenvoordeel ten opzichte van legale aanbieders omdat zij de relatief hoge Nederlandse kansspelbelasting niet hoeven betalen en ook omdat zij reclame-uitgaven (deels) kunnen inruilen voor royale bonussen. Hiermee zijn illegale aanbieders beter in staat spelers die vatbaar zijn voor goede bonusaanbiedingen aan zich te binden. Dit zijn in de regel de beter geïnformeerde regelmatige spelers.

Het kostenvoordeel van illegale aanbieders wordt bij sportweddenschappen het meest prominent. Quoteringen zijn transparant en goed vergelijkbaar. Prijsbewuste regelmatige spelers zijn over het algemeen goed in staat om de beste quoteringen te vinden, zonder dat de aanbieder daarvoor veel reclame-inspanningen hoeft te doen. Bij sportweddenschappen is daarmee de verwachting dat recreatieve spelers (die gevoelig(er) zijn voor reclame) bij legale aanbieders gaan spelen, terwijl zeer prijsbewuste spelers de weg zullen vinden naar aanbod zonder vergunning, zolang de quoteringen bij deze aanbieders beter zijn.

Het niet verplicht zijn tot betalen van kansspelbelasting en overige lasten is overigens niet de enige manier om aantrekkelijke prijzen te kunnen bieden bij sportweddenschappen. Ook de omvang van het bedrijf telt mee. Zo kan een aanbieder die een groot volume heeft, scherpere prijzen bieden door het benutten van schaalvoordelen. Het is de verwachting dat enkele grote internationale aanbieders, die bekend staan om scherp geprijsde producten, in Nederland een Koa-vergunning gaan aanvragen. Dit zal dan zorgen voor een redelijk hoge kanalisatie, ook bij weddenschappen.

Kort samengevat, bij weddenschappen en casinospelen (anders dan poker) zijn illegale aanbieders in een betere positie om zelf zoekende spelers aan te trekken door een scherp geprijsd aanbod te bieden, eventueel in combinatie met royale bonussen. Het is de vraag in hoeverre deze prijsbewuste spelers verleid kunnen worden om over te stappen van illegale aanbieders naar betrouwbaar en legaal aanbod. De Ksa bereidt zich voor op de situatie die ontstaat na de legalisering van online kansspelen in Nederland. De Wet Kansspelen op afstand geeft de Ksa extra bevoegdheden ten opzichte van het huidige wettelijk kader, zoals het geven van een aanwijzing aan betaaldienstverleners om hun diensten aan illegale partijen aan te bieden of het deelnemen aan kansspelen onder een valse identiteit door toezichthouders van de Ksa. Ook maakt de Ksa werk van het opwerpen van barrières tegen het resterende illegale online aanbod. Ingezet wordt onder meer op vroegtijdige voorlichting aan financiële dienstverleners, reclamemakers (affiliates) en beheerders van sociale media met als doel dat zij geen diensten verlenen aan illegale aanbieders. Tot slot, naast de genoemde factoren, zijn er uiteraard meer beperkingen die voortvloeien uit de Koa-regelgeving. Die kunnen ertoe leiden dat spelers niet het gewenste product vinden bij legale aanbieders. Het aanbieden van event betting is hiervan een goed voorbeeld. In deze vorm van wedden kunnen consumenten geld inzetten op gebeurtenissen, bijvoorbeeld wie in een voetbalwedstrijd de eerste gele kaart krijgt of wie de nieuwe president van de Verenigde Staten wordt. Onder een Koa-vergunning mogen dergelijke weddenschappen niet worden aangeboden.

Bijlage A: referentielanden nader toegelicht

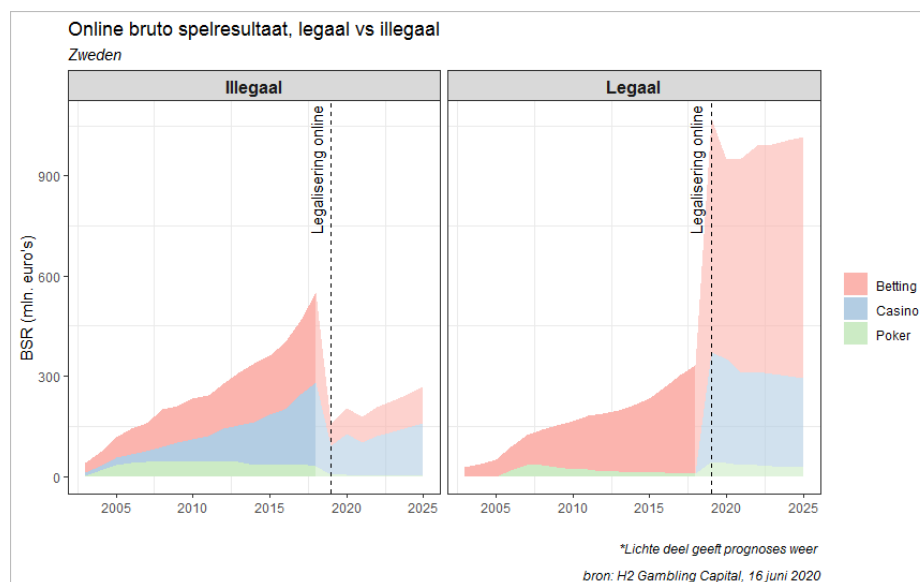
In deze bijlage wordt nader ingegaan op het institutionele kader en de effecten van liberalisering in de referentielanden.

Zweden

In Zweden bestond al voor 2019 een legaal aanbod voor online sportweddenschappen, poker en paardenraces. Het aanbod was echter voorbehouden aan de staatsmonopolist. Per 1 januari 2019 is een open stelsel voor online kansspelen ingevoerd. De verwachting van H2 is dat als resultaat van legalisering slechts 20 % van de illegale markt over blijft (618 miljoen euro in 2018 ten opzichte van 168 miljoen euro in 2019). Waar de legale markt in 2018 nog ‘slechts’ 344 miljoen euro bedroeg, zal dit naar verwachting in 2019 toenemen tot 1,1 miljard euro.

In Figuur 21 is het effect van de legalisering goed waarneembaar en er zal naar verwachting vrij snel een hoge kanalisatiegraad worden behaald. Ook is duidelijk te zien dat na legalisering de totale online markt aanzienlijk in omvang is toegenomen. Na de legalisering in Zweden blijft sportweddenschappen de grootste sector.

Figuur 21

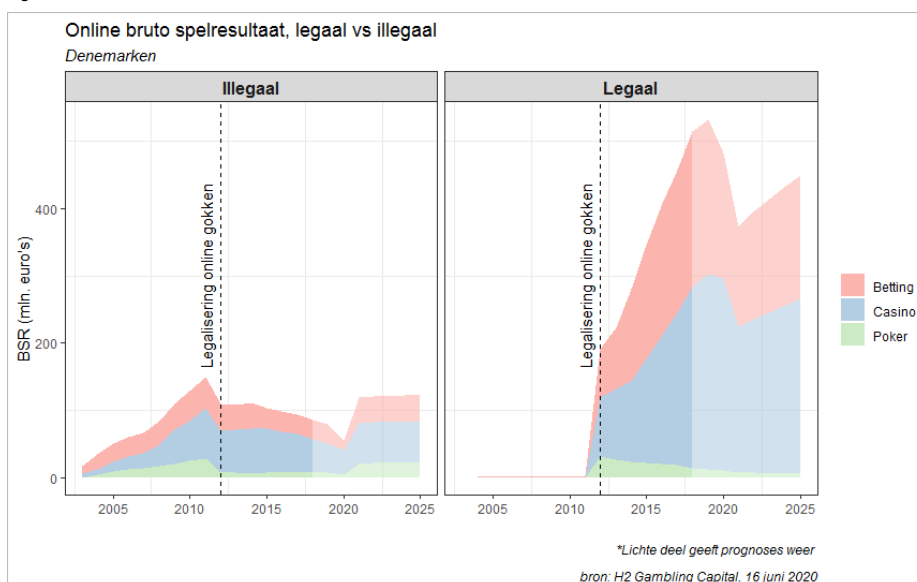


H2 neemt de ervaringen in Zweden niet mee bij de voorspellingen voor Nederland aangezien de legalisering nog zeer recent is en er daarom nog geen definitieve cijfers beschikbaar zijn over 2019, alleen schattingen.

Denemarken

Het institutionale kader in Denemarken tussen 2003 en 2012 was vergelijkbaar met de Nederlandse situatie nu: een staatsmonopolist voor online sportweddenschappen terwijl er geen legaal aanbod bestond voor online casinospelen of poker. Met het opengaan van de markt per 1 januari 2012 is in Figuur 22 een aanzienlijke toename waar te nemen van legale online kansspelen: het bsr van vergunninghouders steeg van 28,1 miljoen euro in 2011 naar 198 miljoen euro in 2012. De omvang van legale online kansspelen stijgt vervolgens geleidelijk tot 587 miljoen euro in 2019. De omvang van het illegale aanbod daalt eenmalig tussen 2011 en 2012 van 167 naar 119 miljoen euro. Vervolgens blijft er nog een vrij constant aanbod van circa 60 miljoen euro over in het illegale circuit.

Figuur 22



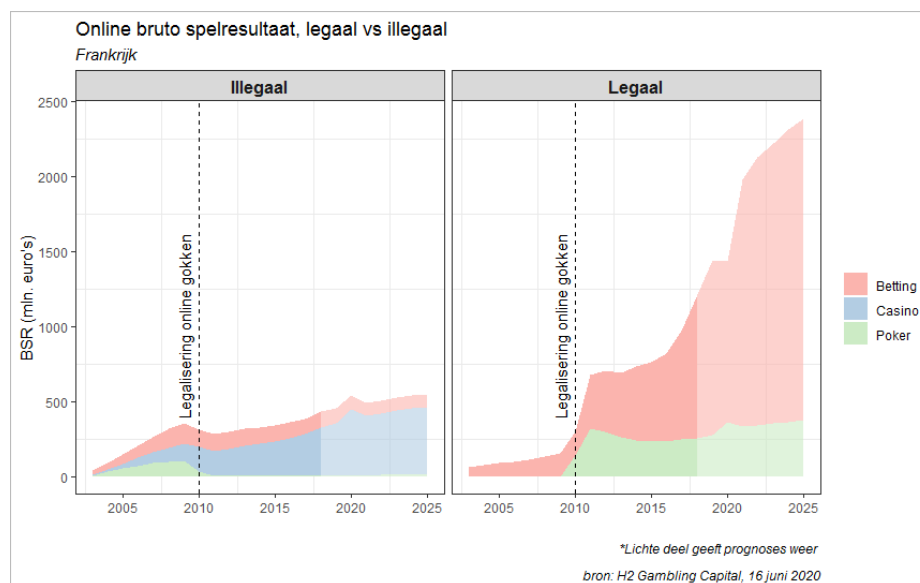
Anders dan in Zweden is in het linker paneel te zien dat de markt voor illegaal online aanbod in Denemarken in eerste instantie daalt, maar niet zo snel als in Zweden. Aangezien legalisering in Zweden pas in 2019 plaatsvond, en H2 dus voor 2019 zich baseert op prognoses, kan het zijn dat H2 het effect van legalisering in Zweden iets te optimistisch inschat. Dit is iets om rekening mee te houden wanneer gekeken wordt naar de verwachte kanalisatie in Nederland na inwerkingtreding van de Wet Koa. De omvang van de illegale Deense online markt stijgt naar verwachting in 2021 weer als gevolg van de verhoging van de kansspelbelasting.

Frankrijk

Het eerste van de drie referentielanden die de markt voor online kansspelen legaliseerde in juni 2010 was Frankrijk. In Frankrijk is het illegaal om online casinospelen aan te bieden. Vandaar dat in het rechter paneel van Figuur 23 geen lichtblauw gebied te zien is. Verder valt op dat het illegale aanbod van sportweddenschappen niet sterk afneemt na de liberalisering. Figuur 23 laat wel sterke stijging zien in het bsr van de legale markt tussen 2016 en 2018. De voornaamste reden hiervoor is het

goede presteren van de Franse nationale voetbalploeg tijdens het EK van 2016 en het WK van 2018. Daarnaast werd in 2016 ingestemd met een verruiming van de liquiditeit bij poker. H2 verwacht dat deze stijging zich ook in komende jaren door zal zetten, voornamelijk in de sector voor sportweddenschappen.

Figuur 23



Waar in Denemarken en Zweden de totale illegale markt voor online kansspelen na legalisering daalt, neemt deze in Frankrijk juist toe. De reden hiervoor is dat de markt voor casinospelen stijgt, maar dat deze spellen alleen illegaal online aangeboden kunnen worden.

De kanalisatiegraad stijgt wel in de jaren na legalisatie omdat de totale markt voor online gokken toeneemt, terwijl de illegale markt nagenoeg gelijk blijft. Maar net als in Denemarken laten de gerealiseerde data zien dat na legalisering het illegale aanbod vermindert, maar niet met de snelheid waarmee dat voor Zweden en Nederland voorspeld wordt.



Afzendinggegevens

Kansspelautoriteit

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

Postbus 298

2501 CG Den Haag

www.kansspelautoriteit.nl