Beleidsvisie herinrichting speelcasinoregime

Visiedocument van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Ministerie van Financiën

Inhoud

1	**Inleiding en achtergronden**	**3**
2	**Onderzochte scenario's casinoregime**	**6**
3	**Toekomstig casinoregime**	**7**
4	**Vergunningverlening**	**10**
5	**Vergunningsvoorwaarden**	**11**
6	**Kansspelbeleid**	**12**
7	**Toegestane activiteiten in speelcasino's**	**16**
8	**Toezicht en handhaving**	**17**
9	**Beleidsverantwoordelijkheid**	**19**
10	**Europeesrechtelijk kader**	**19**
11	**Stakeholders**	**21**
12	**Financiële aspecten**	**21**
13	**Transitie van bestaand regime naar hervormd speelcasinoregime: financiële en waardeconsequenties voor Holland Casino en de Staat**	**21**
14	**Transitie van bestaand regime naar hervormd speelcasinoregime: consequenties voor Rijksbegroting**	**25**
Bijlage: Tijdpad besluitvormingsproces en privatisering		**26**

1 Inleiding en achtergronden

Het kabinet heeft in het regeerakkoord aangekondigd het kansspelbeleid te zullen moderniseren.[1] Naast de regulering van kansspelen op afstand en de modernisering van het loterijbestel, omvat de modernisering van het kansspelbeleid een herinrichting van het speelcasinoregime[2] in de Wet op de kansspelen (Wok), waar de privatisering van Holland Casino onderdeel van uitmaakt. Met dit visiedocument ontvouwt het kabinet zijn visie op de herinrichting van het speelcasinoregime. In de visie is zoveel mogelijk rekening gehouden met de aandachtspunten en procedures die zijn benoemd in stap 1 en stap 2 van het besliskader over privatisering en verzelfstandiging dat is gevoegd bij het rapport "Verbinding verbroken?" van de Eerste Kamer[3]. De stappen 3 t/m 5 zullen worden doorlopen bij de verdere uitwerking van het beleid.

De uitgangspunten uit deze visie zullen verder worden uitgewerkt in wet- en regelgeving.

Borging van de publieke belangen in het huidige stelsel
Kansspelen vormen al eeuwenlang een vorm van vermaak. De wetenschap dat met een kleine inleg een relatief groot geldbedrag is te winnen biedt deelnemers aan kansspelen ontspanning en plezier. Het organiseren van kansspelen is echter geen gewone economische activiteit. Naast vertier brengt de deelname aan kansspelen namelijk ook risico's voor consument en maatschappij met zich mee, zoals kansspelverslaving, criminaliteit en fraude. De publieke belangen die de overheid via het kansspelbeleid wil borgen, zijn dan ook het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het bestrijden van fraude en criminaliteit.

In het stelsel dat ten grondslag ligt aan de huidige Wok worden deze publieke belangen geborgd door vergaande beperking van het kansspelaanbod op de afzonderlijke deelmarkten. Zo kan voor een aantal specifiek benoemde kansspelcategorieën ten hoogste één vergunning worden verleend. Bij de Staatsloterij en speelcasino's geldt een nóg verdergaande beperking: de (enkele) vergunning voor deze spelvormen is verleend aan één rechtspersoon die in handen is van de Staat. Naast de beperking tot één vergunning werd destijds het staatsaandeelhouderschap bij deze spelvormen nodig geacht om de publieke belangen optimaal te kunnen borgen.[4]

[1] Regeerakkoord VVD-PvdA 'Bruggen slaan', 29 oktober 2012, p. 28.
[2] Het gaat hier om de regulering van de zogenoemde 'land based' casino's. Online kansspelen worden gereguleerd via het wetsvoorstel voor kansspelen op afstand. Omdat speelcasino's en kansspelen op afstand een verschillend karakter (en een eigen doelgroep) hebben, kennen beide kansspelcategorieën een eigen wettelijk regime.
[3] Eerste Kamer, vergaderjaar 2012-2013, C.B.
[4] Strikt genomen is er geen sprake van aandeelhouderschap: de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland ("Holland Casino") en de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatloterij ("Nederlandse Staatsloterij") zijn stichtingen en hebben dus geen aandelenkapitaal zoals een kapitaalvennootschap. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het beheer

De borging van de publieke belangen bij speelcasino's vindt in het huidige stelsel vooral plaats via de vergunning van Holland Casino en via verschillende overlegstructuren met het bestuur van Holland Casino.

Modernisering casinobeleid
Het kabinet wil ook voor de toekomst onverkort vasthouden aan de bovengenoemde publieke belangen: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het bestrijden van fraude en criminaliteit. Het kabinet vindt echter dat deze publieke belangen in beginsel afdoende in wet- en regelgeving kunnen worden geborgd en acht de tijd daarom rijp voor een meer eigentijdse invulling van het kansspelbeleid. Om die reden zal het speelcasinoregime in de Wok worden aangepast.

Het kabinet acht het staatsaandeelhouderschap en de beperking van het aantal aanbieders tot één aanbieder geen noodzakelijke voorwaarden voor het blijvend en optimaal borgen van de publieke belangen. De publieke belangen kunnen in beginsel evenzeer worden geborgd in een stelsel waarin meer - private - aanbieders naast elkaar opereren, mits er strenge regels worden gesteld en strikt op die regels door een onafhankelijke toezichthouder wordt toegezien. Daar komt bij dat de invoering van marktwerking in een bepaalde dienstensector in het algemeen leidt tot efficiëntere bedrijfsvoering, een innovatiever aanbod van ondernemers en een betere afstemming van vraag en aanbod. Het toelaten van nieuwe aanbieders maakt dan ook een beter op de wensen van de consumenten afgesteld - 'passend en attractief' - kansspelaanbod mogelijk. Hierdoor wordt een optimale mate van kanalisatie bereikt en het risico geminimaliseerd dat consumenten zich tot eventuele illegale aanbieders zullen wenden. Dit betekent niet dat casino-exploitanten een ongelimiteerd aantal spelvormen mogen aanbieden of het spelaanbod zó attractief maken dat hierdoor de deelname aan kansspelen wordt aangewakkerd, waardoor het risico op kansspelverslaving zou worden vergroot. Door het stellen van eisen, bijvoorbeeld in reclamemogelijkheden, in wet- en regelgeving zal dit worden voorkomen.

Het kabinet meent dat het organiseren of aanbieden van kansspelen geen kerntaak van de overheid is. Aangezien de publieke belangen afdoende in wet- en regelgeving kunnen worden geborgd, is er geen reden om de organisatie van speelcasino's te laten geschieden door een staatsdeelneming. Om die reden is Holland Casino in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid ook aangemerkt als een niet-permanente deelneming. Nederland staat niet alleen in dit standpunt. In verreweg de meeste landen wordt het casinoaanbod niet (meer) door overheidsbedrijven maar door private ondernemingen verzorgd.

en treedt op als ware hij aandeelhouder. In deze visie wordt daarom gesproken over aandeelhouderschap. In de statuten van de onderneming alsook in de afgegeven vergunning zijn rechten en bevoegdheden van de minister van Financiën en van de minister van Veiligheid en Justitie vastgelegd.

Op basis van deze kabinetsvisie zal het huidige monopolie voor speelcasino's worden opgeheven, de staatsdeelneming Holland Casino worden verkocht en zullen nieuwe casinoaanbieders tot de casinomarkt worden toegelaten.

Borging van de publieke belangen in het toekomstige regime
De verkoop van Holland Casino betekent echter niet dat de overheid haar handen van de casinomarkt af trekt. Integendeel: de opheffing van het casinomonopolie en de privatisering van Holland Casino vereisen dat de maatregelen ter bescherming van de publieke belangen stevig worden verankerd in wet - en regelgeving.
Zo zullen alle vergunninghouders in het nieuwe casinoregime ter voorkoming van kansspelverslaving een preventiebeleid moeten voeren dat ten minste even effectief is als het door Holland Casino ontwikkelde Preventiebeleid Kansspelen. De Algemene Rekenkamer heeft in haar Rapport Holland Casino: naleving overheidsbeleid (15 februari 2011) geconstateerd dat Holland Casino met dit preventiebeleid op een goede manier invulling geeft aan haar zorgplicht om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Een extra maatregel ter borging van dit publieke belang vormt het in het wetsvoorstel voor de regulering van kanspelen op afstand aangekondigde centraal register, waarbij probleemspelers indien nodig tijdelijk worden uitgesloten van deelname aan kanspelen met een hoog speeltempo (kansspelen op afstand, kansspelautomaten en casinospelen). Dit register zal worden beheerd door de kansspelautoriteit.
Ter borging van het publieke belang "consumentenbescherming"- dat ertoe strekt dat uitsluitend betrouwbare aanbieders als exploitant van speelcasino's worden toegelaten en dat de aangeboden kansspelen op eerlijke wijze verlopen – zullen in wet- en regelgeving strenge normen worden gesteld, waarop de kansspelautoriteit zal toezien. Thans zijn dergelijke normen (deels) vastgelegd in de vergunning van Holland Casino.
Ter voorkoming van fraude en criminaliteit – het derde publiek belang – is nu al strenge regelgeving van kracht die onder andere betrekking heeft op exploitanten van speelcasino's. Het gaat onder andere om de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en om de plicht van exploitanten om ongebruikelijke transacties te melden aan de Financiële inlichtingen eenheid (FIU). In het nieuwe regime blijven deze regels onverkort gelden voor alle exploitanten van casino's.
Hoofdstuk 6 bevat een meer gedetailleerde uitwerking van de te treffen maatregelen ter borging van de publieke belangen.

Leeswijzer
De beleidsvisie herinrichting speelcasinoregime is als volgt ingedeeld:
Hoofdstuk 2 schetst een aantal marktordeningsvarianten, waaronder de voorkeursvariant van het kabinet. Vervolgens wordt het toekomstige casinoregime nader toegelicht in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 gaat op hoofdlijnen in op de wijze waarop de vergunningen worden verleend, gevolgd door hoofdstuk 5 dat beschrijft welke voorwaarden aan vergunninghouders zullen worden gesteld. In hoofdstuk 6 worden de

publieke belangen en de beleidsuitgangspunten die hierbij relevant zijn nader beschreven. Hoofdstuk 7 gaat vervolgens in op de activiteiten die in een speelcasino worden toegestaan. Het toezicht op de borging van de publieke belangen komt in hoofdstuk 8 aan de orde. Hoofdstuk 9 behandelt de beleidsverantwoordelijkheden. Hoofdstuk 10 schetst het Europeesrechtelijk kader en hoofdstuk 11 noemt de relevante stakeholders. Hoofdstuk 12 gaat in op de kosten voor de toekomstig vergunninghouders en hoofdstuk 13 ziet op de financiële en waardeconsequenties voor zowel Holland Casino als de Staat. Tot slot komen in hoofdstuk 14 de gevolgen voor de Rijksbegroting aan bod.

2 Onderzochte scenario's casinoregime

De modernisering van het speelcasinoregime en de privatisering van Holland Casino kunnen via verschillende marktvarianten plaatsvinden. Het hiernavolgende gaat in op verschillende wijzen waarop de casinomarkt geordend kan worden. Het kabinet vindt dat de publieke belangen in beginsel afdoende in wet- en regelgeving kunnen worden geborgd (zoals uiteengezet in hoofdstuk 3) en dat betrokkenheid van de overheid bij de exploitatie van speelcasino's daarvoor niet nodig is. Aangezien (pseudo)eigendom van Holland Casino niet nodig is om de betrokken publieke belangen te borgen, zou er daarom ook geen beslag op overheidsmiddelen mogen worden gelegd en zal Holland Casino, onder voorwaarden, worden verkocht.
Alle beschreven scenario's gaan daarom in ieder geval uit van een geprivatiseerd Holland Casino. Over de wijze van privatiseren wordt gesproken in hoofdstuk 13, onder 'Verkoopstructuur'.

In de eerste plaats kan bij modernisering van het speelcasinoregime gedacht worden aan een *privaat monopolie*. In dit scenario zou het huidige éénvergunningstelsel voor speelcasino's in de Wok worden gehandhaafd, maar zou de (enige) vergunning niet door een staatsdeelneming maar door een private onderneming worden gehouden. Hoewel dit scenario verenigbaar is met het oordeel van het kabinet dat het (organiseren van) gokken geen overheidstaak is, komt het niet tegemoet aan het streven van het kabinet naar een stelsel waarin meer aanbieders naast elkaar opereren (om een meer 'passend en attractief' kansspelaanbod en (daardoor) hogere mate van kanalisatie te bereiken om zo te voorkomen dat consumenten zich tot eventuele illegale aanbieders zullen wenden). Het kabinet acht een *privaat monopolie* dan ook onwenselijk.

In de tweede plaats kan worden gedacht aan een *open vergunningstelsel,* waarbij een in beginsel ongelimiteerd aantal casinoaanbieders die aan vooraf gestelde voorwaarden voldoen in aanmerking komen voor een vergunning ter exploitatie van een speelcasino op een locatie naar keuze. Een open vergunningstelsel leidt in het algemeen tot efficiëntere bedrijfsvoering, een innovatiever aanbod en een beter op

elkaar afgestemde vraag en aanbod. Het kabinet acht het voorstelbaar dat de publieke belangen in de toekomst voldoende kunnen worden geborgd via een open vergunningstelsel. Op dit moment is echter onvoldoende voorzienbaar wat de effecten van een open stelsel zijn op de borging van de publieke belangen. De mogelijkheid bestaat dat zich in bepaalde (aantrekkelijk geachte) delen van het land grote aantallen casino's zouden vestigen, die met elkaar zouden wedijveren om de gunst van de speler, waardoor het risico op kansspelverslaving zou worden vergroot. Daarentegen zouden casino-aanbieders wellicht minder bereid zijn zich in andere delen van het land te vestigen. Dit zou afbreuk doen aan de kanalisatiegedachte die ten grondslag ligt aan het beleid, waardoor het illegale kansspelaanbod in deze delen van het land zou kunnen toenemen. Het kabinet acht de invoering van een open stelsel derhalve voorlopig geen verstandige optie.

Een derde mogelijkheid vormt een *beperkt geopend stelsel*, ofwel een stelsel waarin een gelimiteerd aantal aanbieders van casinospelen naast elkaar opereren. Een beperkt geopend stelsel kan fungeren als een behoedzame opening van de casinomarkt, waarbij in een eerste periode naast een geprivatiseerd Holland Casino enkele nieuwe aanbieders worden toegelaten. Een dergelijke behoedzame aanpak biedt enerzijds de voordelen van de invoering van meer marktwerking (efficiëntere bedrijfsvoering, innovatiever aanbod, betere afstemming van vraag en aanbod), terwijl anderzijds kan worden bezien of het toelaten van nieuwe aanbieders leidt tot eventuele onvoorziene effecten op de borging van de publieke belangen. Het kabinet meent vooralsnog dat de publieke belangen in een dergelijk marktordeningsmodel goed geborgd kunnen worden. Een *beperkt geopend stelsel* is dan ook de voorkeursoptie van het kabinet en zal in het volgende hoofdstuk verder worden uitgewerkt.

3 Toekomstig casinoregime

Nieuwe aanbieders

Naast de verkoop van Holland Casino wenst het kabinet nieuwe casinoaanbieders toe te staan zich in Nederland te vestigen. Via een casinoregime met meer aanbieders kan beter worden ingespeeld op de veranderende vraag van het publiek en is meer innovatie mogelijk. De druk van de markt zal naar verwachting vergunninghouders stimuleren hun spelaanbod te verbeteren, waardoor consumenten profiteren van een optimaal, verantwoord en veilig spelaanbod. Het passend en attractief casinoaanbod dat daarmee wordt gerealiseerd voorkomt dat consumenten zich tot illegaal en dus ongereguleerd kansspelaanbod wenden.

De modernisering van het casinoregime wijzigt niets aan de doelstellingen die ten grondslag liggen aan het kansspelbeleid. Anders dan in de huidige context, waarin de publieke belangen worden geborgd via beperking van het aantal aanbieders tot één

staatsdeelneming, zal in de toekomstige context een streng regelgevend kader gelden, waarop zal worden toegezien door de kansspelautoriteit.

Behoedzame aanpak
Uitgangspunt van de Beleidsvisie kansspelen[5] is dat de in de verschillende deelmarkten geldende kansspelmonopolies op den duur worden vervangen door (meer) open vergunningstelsels, onder de voorwaarde dat de publieke belangen in een meer open stelsel tenminste even goed kunnen worden geborgd door het stellen van strenge regels waarop strikt toezicht wordt gehouden. Omdat op voorhand niet kan worden ingeschat welke effecten een volledige 'opening' van de casinomarkt zou hebben op de borging van de publieke belangen, staat het kabinet een behoedzame aanpak voor waarbij in de eerstkomende periode een beperkte opening van de casinomarkt wordt gerealiseerd. Volgens deze behoedzame aanpak blijft het aantal speelcasino's gedurende de eerste vergunningsperiode van vijftien jaar beperkt tot zestien, maar worden wel nieuwkomers op de markt toegelaten. Uitgaande van één casinovestiging per vergunning, betekent dit dat naast een geprivatiseerd (en afgeslankt) Holland Casino ruimte zal komen voor enkele andere casino-aanbieders. Met deze beperkte uitbreiding van het aantal speelcasino's met twee (ten opzichte van de huidige veertien casino's) wordt rekening gehouden met demografische ontwikkelingen, zodat er een blijvende balans blijft bestaan tussen de kennelijke vraag naar casinospelen bij het publiek en het bieden van een passend en attractief – en regionaal gespreid – aanbod van speelcasino's. Tegelijk past een lichte verruiming van het aanbod in een behoedzame aanpak.

Vanzelfsprekend is het van belang dat de inrichting van het casinoregime in overeenstemming is met het Europees recht, en meer in het bijzonder met de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Dat betekent onder andere dat het stelsel zo moet zijn ingericht dat voor nieuwkomers geen ongerechtvaardigde belemmeringen bestaan om de markt te betreden en dat de wijze van vergunningverlening transparant en non-discriminatoir is.

De beperking van het aantal casinovestigingen tot zestien geldt in elk geval voor een periode van vijftien jaar. Bij de start van het nieuwe casinoregime zal, met betrekking tot het (nagestreefde) niveau van borging van de publieke belangen – vooral op het gebied van de preventie van kansspelverslaving – een nulmeting worden gehouden. Op enig moment zal een evaluatie plaatsvinden naar de effecten van de invoering van het nieuwe casinoregime op de borging van de publieke belangen. De evaluatie kan aanleiding geven tot een verdere uitbreiding of beperking van het aantal casino's en casino-aanbieders. Een uitbreiding of beperking zou zijn beslag op zijn vroegst na afloop van de eerste vergunningsperiode van vijftien jaar kunnen krijgen. Voor een

[5] Vergaderjaar 2010-2011, 24 557, nr. 124

eventuele uitbreiding of beperking van het maximum aantal speelcasino's zal, om de betrokkenheid van de beide Kamers der Staten-Generaal te garanderen, een nieuw wetsvoorstel moeten worden ingediend.

Spreidingsbeleid
Om te voorkomen dat al het casinoaanbod zich in één deel van het land zal concentreren en elders nauwelijks aanbod is, zal een spreidingsbeleid worden gevoerd. Een concentratie van casino's in bijvoorbeeld de Randstad verhoudt zich niet met de behoedzame aanpak die het kabinet voorstaat, terwijl het ontbreken van legaal casinoaanbod in andere regio's illegaal casinoaanbod kan doen ontstaan. In de meeste landen van de Europese Unie is sprake van een geografisch verspreid aanbod van speelcasino's.

Op dit moment is een geografische spreiding van speelcasino's gerealiseerd door aanwijzing in de vergunning (van Holland Casino) van de gemeenten waar een speelcasino kan worden gevestigd. In een stelsel waarin meer casinoaanbieders naast elkaar opereren, ligt het voor de hand een flexibeler spreidingsbeleid te hanteren. Dit stelt vergunninghouders beter in staat in te spelen op de kennelijke vraag naar casinospelen, waardoor de kanalisatiedoelstelling van het kansspelbeleid op optimale wijze kan worden gerealiseerd. Daarom wordt een spreidingsbeleid voorgesteld, waarbij Nederland wordt onderverdeeld in vijf regio's:

- regio Noord (provincies Friesland, Groningen en Drenthe)
- regio Noord-West (provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht)
- regio Zuid-West (provincies Zuid-Holland en Zeeland)
- regio Oost (provincies Overijssel en Gelderland)
- regio Zuid-Oost (provincies Noord-Brabant en Limburg)

Per regio wordt een bepaald aantal vergunningen verleend, gerelateerd aan het inwoneraantal en de vraag naar casinospelen. De vergunning verschaft de vergunninghouder het recht om zich in een plaats van keuze te vestigen, mits de betreffende gemeente aangeeft geen bezwaar te hebben tegen de vestiging van een speelcasino. Verder geldt dat het spreidingsbeleid erop gericht zal zijn om regionale casinomonopolies te voorkomen, wat betekent dat idealiter niet alle in een regio te verlenen vergunningen in handen van één vergunninghouder komen.

De positie van Holland Casino in de toekomstige marktordening
Om concurrentie op een casinomarkt met maximaal zestien vestigingen mogelijk te maken, zal de marktpositie van het geprivatiseerde Holland Casino worden beperkt. Een te dominante marktpositie van een geprivatiseerd Holland Casino, met veertien van de zestien vergunningen, komt de mededinging op de casinomarkt niet ten goede en is daarom onwenselijk. Holland Casino moet daarom vier van zijn veertien huidige

casinovestigingen prijsgeven. Dat betekent dat zes vergunningen beschikbaar komen voor nieuwe casino-aanbieders. Holland Casino moet in vier van de vijf regio's één casinovestiging afstoten, zodat toetreding van nieuwe casino-aanbieders in elke regio mogelijk wordt gemaakt.

Om te voorkomen dat de geprivatiseerde markt feitelijk overheerst zal worden door één partij, zal het de koper van de onderneming Holland Casino (met tien vestigingen) niet zijn toegestaan mee te bieden op enig van de zes beschikbare vergunningen. Alle zestien vergunningen zullen voor een periode van vijftien jaar worden verleend.

4 Vergunningverlening

Binnen een stelsel met een beperkt aantal vergunningen kan de situatie ontstaan dat er meer geschikte partijen zijn dan vergunningen. Om die schaarse vergunningen op een eerlijke manier te verdelen zal een transparante en non-discriminatoire procedure moeten worden gevolgd. Alle aspirant-vergunninghouders moeten in de gelegenheid worden gesteld om hun interesse kenbaar te maken en mee te dingen naar een vergunning tot het organiseren van een speelcasino.

Om de kansspeldoelstellingen – voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het bestrijden van illegaliteit en criminaliteit – te waarborgen, moet worden zeker gesteld dat alleen geschikte partijen kunnen meedingen naar een vergunning. Aspirant-vergunninghouders zullen derhalve moeten voldoen aan vooraf gestelde vereisten. Zo zullen zij aannemelijk moeten maken dat zij bij de exploitatie zullen voldoen aan de in wet- en regelgeving neergelegde voorwaarden. Ook moeten zij aantonen van onbesproken gedrag te zijn en, indien zij al een onderneming hebben, financieel gezond te zijn. Deze voorwaarden zullen in wet- en regelgeving worden uitgewerkt. Vanzelfsprekend moet niet alleen ten tijde van de aanvraag worden voldaan aan deze strenge eisen, maar ook gedurende de looptijd van de vergunning. Voldoen vergunninghouders niet (meer) aan de vergunningsvoorwaarden, dan kan de kansspelautoriteit daar tegen optreden, met als ultieme mogelijkheid de intrekking van de vergunning.

De wijze van vergunningverlening hangt direct samen met de wijze waarop de Staat Holland Casino verkoopt alsook de wijze waarop de vier individuele vestigingen van Holland Casino afgestoten zullen worden. Dat kan op verschillende manieren, zoals via een gecontroleerde veiling of een beursgang. De methode van de gecontroleerde veiling ligt het meest voor de hand, maar de definitieve keuze is onder meer afhankelijk van het overleg tussen kabinet en Kamer over de visie op een hervormde casinomarktordening.

Bij de gecontroleerde veiling van alle zestien vergunningen wordt geïnteresseerde partijen voldoende tijd geboden om zich in te schrijven voor de veiling. Het is voor geïnteresseerden mogelijk om op meer vergunningen te bieden. Om regionale monopolies te voorkomen kunnen partijen die in de betreffende regio reeds alle vergunningen in handen hebben echter worden uitgesloten van deelname aan een veiling. Vervolgens wordt beoordeeld of de inschrijver aan de voorwaarden voor veilingdeelname voldoet. De uiteindelijke vergunning zal worden verleend door de kansspelautoriteit.

5 Vergunningsvoorwaarden

Een vergunning verschaft de vergunninghouder het recht om één casinovestiging te exploiteren binnen een bepaalde regio. Binnen die regio heeft de vergunninghouder de vrijheid zich te vestigen in een gemeente naar keuze. De beoogde gemeente zal wel vooraf moeten instemmen met de vestiging van het speelcasino.

Casinovergunningen zullen in het nieuwe regime een geldigheidsduur hebben van vijftien jaar. Gelet op de aanzienlijke kosten die de vestiging van een landbased casino met zich meebrengen, wordt een dergelijke termijn als minimumtermijn voor toekomstige vergunninghouders geacht om de gedane investeringen terug te verdienen. Gebleken is dat een vergunningstermijn van vijftien jaar ook in een aantal andere landen in de Europese Unie, waaronder België en Oostenrijk, wordt aangehouden.

Aan casinovergunningen wordt een ingebruiknameverplichting verbonden. Voorkomen moet worden dat in bepaalde regio's geen casinoaanbod bestaat, waardoor het risico ontstaat dat consumenten zich tot illegaal kansspelaanbod zullen wenden. Bovendien zou bij het ongebruikt laten van een vergunning niet de door het kabinet wenselijk geachte concurrentie tussen aanbieders ontstaan. Een vergunninghouder die niet binnen een redelijke aanloopperiode, bijvoorbeeld twee jaar, een casinobedrijf operationeel heeft, verliest voor die vestiging zijn vergunning. De vergunning zal dan terugvallen aan de kansspelautoriteit, die deze vervolgens via een veiling opnieuw kan verlenen. De vergunning wordt dan voor de resterende duur van de initieel afgegeven vergunning verleend.

Het wordt vergunninghouders niet toegestaan om vergunningen over te dragen aan derde partijen. Verlening van vergunningen is voorbehouden aan de kansspelautoriteit, zodat effectief zicht kan worden gehouden op de hoedanigheid van de houder van de vergunning. Over andere wijzen van overgang van vergunningen, bijvoorbeeld door fusies van ondernemingen, worden algemeen verbindende voorschriften opgesteld. Voor iedere toegestane overgang van vergunningen zal in ieder geval altijd instemming van de kansspelautoriteit noodzakelijk zijn, zodat te allen tijde getoetst

wordt of met de overgang de doelstellingen van het kansspelbeleid gewaarborgd blijven.

6 Kansspelbeleid

De publieke belangen bij kansspelen zijn het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het bestrijden van fraude en criminaliteit. Op dit moment zijn deze belangen geborgd in wet- en regelgeving. Hierna is beschreven op welke wijze en hoe het kabinet in deze visie verdere aanscherping van deze borging voorziet.

Tegengaan van kansspelverslaving
Om kansspelverslaving zoveel mogelijk tegen te gaan, zal een strikt verslavingspreventiebeleid worden gevoerd dat erop gericht is spelers op een verantwoorde wijze te laten spelen en te voorkomen dat problematisch speelgedrag ontstaat. Hierin hebben overheid, vergunninghouders en spelers ieder een eigen verantwoordelijkheid. De Algemene Rekenkamer heeft aangegeven dat het huidige preventiebeleid van Holland Casino op een goede manier invulling geeft aan haar zorgplicht om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Als uitgangspunt geldt dat het preventiebeleid van nieuwe aanbieders ten minste even effectief moet zijn als het door Holland Casino ontwikkelde Preventiebeleid Kansspelen.

De overheid zal in wet- en regelgeving heldere normen stellen, waarop strikt toezicht zal worden gehouden. De kansspelautoriteit, die als wettelijke taak onder andere het houden van toezicht op vergunninghouders en het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving heeft, speelt daarbij een belangrijke rol.

In de eerste plaats zal vergunninghouders een vergaande, wettelijke zorgplicht worden opgelegd om problematisch speelgedrag van spelers te voorkomen en te beperken. Bij deze zorgplicht zal bijzondere aandacht moeten uitgaan naar kwetsbare groepen, zoals jongvolwassenen. Deze zorgplicht is geënt op het door Holland Casino ontwikkelde preventiebeleid, maar vormt een meer precieze en gestructureerde invulling daarvan. Hoe deze zorgplicht moet worden ingericht wordt hierna toegelicht.
Ten tweede zal de kansspelautoriteit het in het wetsvoorstel voor regulering van kansspelen op afstand aangekondigde centraal register uitsluitingen kansspelen beheren, waarbij probleemspelers indien nodig tijdelijk worden uitgesloten van deelname aan kansspelen met een hoog speeltempo (kansspelen op afstand, kansspelautomaten en speelcasino's). Het centraal register vormt een extra maatregel die beoogt kansspelverslaving tegen te gaan.

De aan vergunninghouders opgelegde zorgplicht houdt in dat:

- de vergunninghouder de speler voldoende informeert over de risico's van casinospelen (informeren).
- de vergunninghouder zo snel mogelijk problematisch speelgedrag signaleert (observeren).
- de vergunninghouder de speler tijdig en adequaat feedback geeft op het speelgedrag (confronteren).
- de vergunninghouder maatregelen neemt om de speler zijn speelgedrag te matigen, indien daar aanleiding toe is (interveniëren).
- de vergunninghouder de speler wijst op mogelijkheden voor hulpverlening (doorverwijzen).

Informeren

De vergunninghouder moet informatie verschaffen aan de speler over de risico's van casinospelen en verantwoord speelgedrag. Uitgelezen moment hiervoor is bij de identificatiecontrole bij de toegang tot de casinovestiging, waar de informatie fysiek beschikbaar en zichtbaar moet zijn. Daarnaast kan de vergunninghouder dergelijke informatie via andere kanalen waar hij in contact treedt met de spelers beschikbaar stellen, bijvoorbeeld via de website van de aanbieder.

Observeren

De vergunninghouder draagt tijdens het bezoek van de speler aan het speelcasino zorg voor het herkennen, signaleren, registreren en analyseren van (ontluikend) problematisch speelgedrag.

Casinomedewerkers moeten in staat zijn objectieve en voornamelijk subjectieve indicatoren van (ontluikend) problematisch speelgedrag te herkennen. Daarbij worden hoge eisen gesteld aan het vereiste kennisniveau van casinomedewerkers. Indicatoren zijn bijvoorbeeld een hoge of toenemende speelfrequentie, veranderende speeltijdstippen, onheus gedrag tegen andere spelers en medewerkers, hogere inzetten (vooral na verlies) of een lange of toenemende speelduur. Ook externe signalen van naasten, zoals gezinsleden van de speler, vormen een indicator van problematisch speelgedrag.

De signalen over het speelgedrag van spelers moeten worden geregistreerd. Daartoe zal de vergunninghouder verplicht een registratie- en identificatiesysteem moeten aanhouden. Om spelers op passende en effectieve wijze te beschermen tegen de risico's van kansspelverslaving is specifiek op de speler toegesneden informatie over zijn speelgedrag essentieel.

Confronteren

De vergunninghouder die risicovol speelgedrag constateert moet de speler tegen zichzelf beschermen. De vergunninghouder draagt zorg voor het passend interveniëren bij (ontluikend) problematisch speelgedrag door contact te zoeken met de speler, veelal in de vorm van een gesprek. In dit contact is het belangrijk de speler persoonlijke feedback te bieden op basis van het geobserveerde en geregistreerde speelgedrag.

Door een speler in een vroeg stadium een spiegel voor te houden kan hem inzicht worden verschaft in zijn speelgedrag. Zo kan de speler tijdig geconfronteerd worden met zijn speelgedrag en de mogelijke gevolgen daarvan. Dit kan voor de speler aanleiding zijn om zijn speelgedrag aan te passen. Door de speler zo controle over zijn eigen speelgedrag te geven, kan hij zijn speelgedrag verbeteren.

Interveniëren

De vergunninghouder geeft bij gesprekken de speler voldoende handvatten om zijn speelgedrag onder controle te krijgen. Een divers pakket aan verdergaande maatregelen staat de vergunninghouder daarbij ter beschikking:

- entreebeperkingen: het beperken van de mogelijkheid tot deelname binnen de casinovestigingen van de vergunninghouder. Gedacht kan worden aan de beperking van de bezoekfrequentie of bezoekmomenten.
- entreeverbod: het geheel ontzeggen van de toegang tot de casinovestigingen van de vergunninghouder voor een bepaalde periode.
- vrijwillige uitsluiting in het centraal register: het ontzeggen van de toegang bij alle aanbieders van casinospelen, speelautomaten en kansspelen op afstand. De uitsluiting wordt opgenomen in het centraal register onder beheer van de kansspelautoriteit.
- onvrijwillige uitsluiting in centraal register: het ontzeggen van de toegang bij alle aanbieders van casinospelen, kansspelautomaten en kansspelen op afstand. De vergunninghouder dient, bij redelijk vermoeden van ‘onmatig spelgedrag’ de speler uit te sluiten van kansspelen. Voorts kan de vergunninghouder de speler bij de kansspelautoriteit voordragen voor onvrijwillige uitsluiting (tot zes maanden) in het centraal register.

Eventuele doorverwijzing naar hulpverleners

Wanneer een vergunninghouder in contact treedt met de speler, dient hij hem ook actief te wijzen op de mogelijkheden van hulpverlening. Bijvoorbeeld reguliere verslavingsbehandeling bij GGZ instellingen of zelfhulpgroepen. Ook (anonieme) online hulpverlening is mogelijk.

Consumentenbescherming
Bij kansspelen is veelal sprake van informatieongelijkheid tussen de speler en de vergunninghouder en tussen de spelers onderling. Deze ongelijkheid verdient uit het oogpunt van adequate consumentenbescherming speciale aandacht. Spelers moeten ervan uit kunnen gaan dat het kansspel waaraan zij deelnemen eerlijk verloopt en betrouwbaar is. Voor vergunninghouders zullen dan ook eisen gelden die een veilige en eerlijke deelname aan kansspelen waarborgen. Hiervoor zullen in wet- en regelgeving strikte normen worden gesteld, waarop de kansspelautoriteit zal toezien. Een deel van dergelijke normen is nu al opgenomen in de vergunning van Holland Casino.

Deze eisen zien in de eerste plaats op het in de casinovestiging aanwezige materieel, waaronder de speeltafels en de speelautomaten. Deze apparatuur moet voldoen aan objectieve technische standaarden, die een eerlijk verloop van het spel en eerlijke winkansen voor de spelers waarborgen. Deze technische standaarden zullen in nadere wet- en regelgeving worden vastgelegd.

Ook zullen eisen worden gesteld aan het in speelcasino's werkzame personeel. Het is primair hun taak te waarborgen dat deelname aan kansspelen eerlijk en zo transparant mogelijk verloopt. Zij zullen adequaat moeten optreden tegen vals spel door deelnemers aan het casinospel. De verantwoordelijkheid van het casinopersoneel om eerlijk spel te waarborgen, brengt ook mee dat het personeel zelf moet voldoen aan hoge integriteitstandaarden. Het spreekt voor zich dat spelers ook moeten worden beschermd tegen vals spel door 'het huis'.

Vergunninghouders zullen door middel van scholing en permanente training hun personeel vaardigheden moeten bijbrengen, opdat zij dergelijk vals spel in een zo vroeg mogelijk stadium kunnen waarnemen. Verder zullen vergunninghouders met gebruik van cameratoezicht en door supervisie van op de casinovloer aanwezige leidinggevenden erop moeten toezien dat het casinopersoneel de bovengenoemde waarborgen in acht neemt.

De op de vergunninghouders rustende zorgplicht vereist verder dat zij spelers op adequate wijze informeren over de aangeboden spelen en de spelregels. Deze informatie zal op de website van de vergunninghouder en fysiek in de casinovestiging beschikbaar moeten zijn. Deze informatieverstrekking moet passen binnen de gestelde kaders van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

Fraude en criminaliteitsbestrijding
Het monitoren en rapporteren van verdachte geldstromen is van groot belang. In casino's gaan immers dikwijls grote bedragen om en speelcasino's zouden om die reden een podium voor witwaspraktijken kunnen bieden. De Wwft, die geldt voor instellingen die toegang tot de financiële markten faciliteren, blijft dan ook onverkort van toepassing op speelcasino's.

Voorkomen moet worden dat zwart geld wordt witgewassen, bijvoorbeeld doordat spelers met zwart geld verkregen fiches als 'speelwinst' inwisselen voor contanten zonder dat zij daadwerkelijk die speelwinst hebben gemaakt.
Vergunninghouders zijn verplicht om ongebruikelijke transacties te melden aan de FIU, die belast is met het verzamelen, registreren, bewerken en analyseren van dergelijke transacties. Voor een melding kunnen objectieve redenen zijn, bijvoorbeeld wanneer het een transactie betreft die boven de wettelijke drempel voor melding ligt. Ook kunnen er subjectieve redenen zijn om een transactie te melden, wanneer er aanleiding bestaat om te veronderstellen dat een transactie verband kan houden met witwassen of financiering van terrorisme. FIU stelt de door haar verdacht verklaarde transacties ter beschikking aan de relevante opsporingsinstanties, zoals de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie (OM).

Ook voor een effectief antifraudebeleid geldt dat het van belang is dat de casinomedewerkers goed in staat zijn om risico's in een vroegtijdig stadium te herkennen. Van vergunninghouders zal daarom worden verlangd dat zij hun medewerkers door middel van scholing en permanente training daarin opleiden.
Deze maatregel vormt een aanscherping van de voorschriften op dit gebied die nu zijn opgenomen in de vergunning van Holland Casino.

7 Toegestane activiteiten in speelcasino's

Kansspelaanbod
Het is primair aan de vergunninghouders hun kansspelaanbod vorm te geven. Een zekere ruimte voor vergunninghouders om het spelaanbod binnen een casino naar eigen inzicht vorm te geven en in te richten stelt hen in staat een passend en attractief kansspelaanbod te ontwikkelen dat beantwoordt aan de zich snel ontwikkelende en veranderende vraag van spelers.

Het toegestane kansspelaanbod zal bestaan uit tafelspelen, waarbij face-to-face contact is tussen casinomedewerkers en de speler, en kansspelautomaten, waar dat contact ontbreekt. Wel kunnen beperkende regels aan het spelaanbod worden gesteld. Ingegeven door de wens om het kansspelaanbod, in ieder geval in de eerste vergunningsperiode van vijftien jaar, beperkt te houden, worden nadere regels gesteld

ten aanzien van de omvang en de variëteit van het casinoaanbod. Ook worden regels worden gesteld ter zake het minimum-spelaanbod per casinovestiging, opdat voorkomen kan worden dat bepaalde spelen of spelcategorieën geheel niet meer worden aangeboden.

Overige activiteiten
Voor ondernemingen die in het bezit zijn van een casinovergunning is het toegestaan om naast casinospelen ook andersoortige bedrijfsactiviteiten te ontplooien, zolang die activiteiten niet van dien aard zijn dat zij een goede en betrouwbare exploitatie van casinospelen onmogelijk maken. Zo mogen vergunninghouders, mits zij daarvoor een vergunning hebben, naast hun fysieke casinoaanbod ook online kansspelen aanbieden.

Waar vergunninghouders niet beperkt zijn in hun bedrijfsactiviteiten, gelden binnen de casinovestiging zelf – dat wil zeggen: achter de toegangspoort van het speelcasino – wel beperkingen. Binnen de casinovestigingen mogen alleen ondersteunende activiteiten, zoals horecafaciliteiten en – op beperkte schaal – entertainment, plaatsvinden. Een meer grootschalig dienstenaanbod belemmert de uitvoering van een adequaat verslavings- en fraudebeleid en is daarom niet toegestaan.

8 Toezicht en handhaving

Toezicht door de kansspelautoriteit
Op 1 april 2012 is de kansspelautoriteit ingesteld, een zelfstandig bestuursorgaan dat als wettelijke taken heeft: het verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen, het bevorderen van het voorkomen van kansspelverslaving, het geven van voorlichting en informatie, het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan. Met de instelling van de kansspelautoriteit is vooruitgelopen op de modernisering van het kansspelbeleid. Door het toezicht aan deze gespecialiseerde markttoezichthouder toe te vertrouwen wordt een adequaat en onafhankelijk toezicht op de casinomarkt gewaarborgd op een casinomarkt waarop verschillende aanbieders naast elkaar opereren.

In het toezicht op de naleving van de relevante wet- en regelgeving kan de kansspelautoriteit het bestuursrechtelijk instrumentarium van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) inzetten. Zo zal de kansspelautoriteit gegevens en bescheiden kunnen vorderen van vergunninghouders, waaronder in ieder geval de bezoekersregistratie en het register waarin interventies op het speelgedrag worden bijgehouden. Daarmee verkrijgt de kansspelautoriteit de informatie die nodig is om te controleren of de vergunninghouder op de voorgeschreven manier registreert, monitort en intervenieert.

Handhaving door de kansspelautoriteit
De kansspelautoriteit heeft verschillende in de Awb neergelegde handhavingsinstrumenten tot haar beschikking: de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Het toezicht vergt geen extra instrumenten voor de kansspelautoriteit.

De last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom zijn herstelsancties, waarmee wordt beoogd een overtreding geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken. Met deze sancties kan op een effectieve en snelle wijze worden ingegrepen om een geconstateerde onrechtmatigheid snel en adequaat te herstellen. De kansspelautoriteit kan de vergunninghouder een termijn stellen waarbinnen de onrechtmatigheid moet worden hersteld. Is daaraan geen gehoor gegeven, dan kan de kansspelautoriteit door middel van bestuursdwang feitelijk een einde maken aan de overtreding, zoals door het verzegelen van bedrijfsruimten en voorwerpen. Ook bij een last onder dwangsom kan de kansspelautoriteit een bevel geven om een overtreding te herstellen, waarbij er een betalingsverplichting ontstaat indien de vergunninghouder de overtreding niet tijdig heeft hersteld.

Naast deze herstelsancties, kan de kansspelautoriteit ook door middel van bestuurlijke boetes sancties opleggen wegens bepaalde overtredingen van bepalingen in de Wok. De boete kan oplopen tot € 780.000,- of, indien dat meer is, 10% van de netto-omzet van de vergunninghouder.

Bestuursrechtelijke handhaving is het uitgangspunt, strafrechtelijke handhaving is *ultimum remedium*. In zijn algemeenheid zal strafrechtelijke handhaving de voorkeur verdienen in gevallen waarin sprake is van (ernstige) meervoudige of herhaalde overtredingen, indien zich verwevenheid voordoet met (andere) criminele activiteiten of indien de behoefte bestaat aan de toepassing van strafvorderlijke dwangmiddelen en bevoegdheden, alsmede de oplegging van specifiek strafrechtelijke sancties.

Toezichthoudende rol van ACM
Het toezicht is niet exclusief bij de kansspelautoriteit belegd. Voor het toezicht op de consumentenbescherming, één van de drie pijlers van het kansspelbeleid, speelt ook de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een belangrijke rol. ACM is aangewezen toezicht te houden op de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc), een terrein waarop zij samenwerkt met de kansspelautoriteit en waartoe beide toezichthouders een samenwerkingsprotocol hebben opgesteld[6]. Verder heeft ACM vanzelfsprekend ook een belangrijke toezichthoudende rol op naleving van de Mededingingswet. De modernisering van het speelcasinoregime betekent immers dat

[6] Stcrt. 3 augustus 2012, nr. 16032. Zie verder de website van ACM: https://www.acm.nl/download/documenten/ca/Samenwerkingsprotocol%20Kansspelautoriteit.pdf

meerdere aanbieders met elkaar in concurrentie komen te staan, waarbij een eerlijke en onvervalste mededingingsdynamiek voorwaarde is om te komen tot een passend en attractief kansspelaanbod.

9 Beleidsverantwoordelijkheid

Sinds de instelling van de kansspelautoriteit draagt de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de (stelsel)verantwoordelijkheid voor het kansspelbeleid, wat wil zeggen dat hij verantwoordelijk is voor het te voeren strategische beleid en de wijziging van wet- en regelgeving. Hij ziet niet meer toe op de naleving van de kansspelregelgeving door de individuele vergunninghouders; dat is immers een van de kerntaken van de kansspelautoriteit. Op dit moment draagt de Minister van Financiën de beheersverantwoordelijkheid voor de staatsdeelneming Holland Casino. Dat wil zeggen dat Holland Casino wordt aangestuurd conform het kabinetsbeleid zoals verwoord in de Nota Deelnemingenbeleid[7]. Het is duidelijk dat uitvoering van dit beleid en deze beheersverantwoordelijkheid eindigt vanaf het moment waarop Holland Casino wordt verkocht. Vanaf dat moment zal de voormalige staatsdeelneming als private onderneming opereren, en zullen alle casino-aanbieders, waaronder de nieuwe toetreders tot de casinomarkt, aan dezelfde voorwaarden moeten voldoen.

10 Europeesrechtelijk kader

Het beleidsterrein van de kansspelen is niet geharmoniseerd en er bestaat geen specifieke Europese regelgeving op dit gebied. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) heeft echter bepaald dat het aanbieden van kansspelen moet worden gezien als een "dienst" in de zin van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), zodat de bepalingen omtrent de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten van toepassing zijn. Beperkingen van de vrijheid van vestiging en het vrije dienstenverkeer zijn op grond van het VWEU in beginsel verboden, tenzij sprake is van uitzonderingen vastgelegd in het VWEU of volgend uit de Europese jurisprudentie.
Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat beperkingen van de vrijheid van vestiging en het vrije dienstenverkeer, bijvoorbeeld in de vorm van een nationaal vergunningstelsel op het gebied van kansspelen, onder bepaalde omstandigheden toegestaan zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval indien de toegepaste beperkingen:

- gerechtvaardigd worden wegens dwingende redenen van algemeen belang,
- op niet discriminerende wijze worden toegepast,
- geschikt zijn de beoogde doelen te verwezenlijken (de geschiktheidseis), en
- niet verder gaan dan noodzakelijk is (de proportionaliteitseis).

[7] 28165, nr. 165 oktober 2013

Uit vaste jurisprudentie van het Hof volgt dat maatregelen die zijn gericht op het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het bestrijden van fraude en criminaliteit, kunnen worden aangemerkt als 'dwingende redenen van algemeen belang'. Deze beleidsdoelstellingen bieden derhalve voldoende grondslag om de met het voorgenomen vergunningstelsel samenhangende beperkingen te rechtvaardigen.

Ook zal aan de tweede voorwaarde – nationale beperkingen dienen op niet discriminerende wijze te worden toegepast - worden voldaan: de beschikbare vergunningen zullen op transparante en non-discriminatoire wijze worden verleend en voor alle vergunninghouders zullen gelijke voorwaarden gelden.
De geschiktheids- en proportionaliteitseis worden in de Europese jurisprudentie, aangezien deze in elkaars verlengde liggen, vaak in onderlinge samenhang bezien. In dat verband heeft het Hof in zijn arrest in de zaak Placanica e.a.[8] geoordeeld dat, vanuit het oogmerk van fraude- en criminaliteitsbestrijding, een gecontroleerd expansiebeleid in de kansspelsector zeer wel in logisch verband kan staan met de doelstelling om spelers van clandestiene spelen en weddenschappen, die als zodanig verboden zijn, aan te trekken tot toegestane en gereglementeerde activiteiten. Zo kunnen marktdeelnemers met een vergunning een betrouwbaar, maar tegelijkertijd aantrekkelijk, alternatief bieden voor een verboden activiteit, hetgeen op zich een aanbod van een breed scala aan spelen, reclame van bepaalde omvang en gebruikmaking van nieuwe distributietechnieken kan impliceren.

Ook het in deze visie beschreven beleid voor speelcasino's zou, in vergelijking met het huidige zeer restrictieve casinobeleid, kunnen worden aangemerkt als een gecontroleerd expansiebeleid (zij het in zeer beperkte zin). Zo kunnen volgens het nieuwe stelsel maximaal zestien vergunningen voor (elk) een speelcasino worden verleend, welke vergunningen, naast een geprivatiseerd Holland Casino, zullen worden geëxploiteerd door een beperkt aantal private casinoaanbieders. Deze wijziging (en uitbreiding) van het vergunningstelsel is uitdrukkelijk ingegeven door het streven het spelaanbod in speelcasino's beter af te stemmen op de behoefte van de spelers, waardoor een optimale mate van kanalisatie kan worden bereikt. Het voorgenomen vergunningstelsel voldoet dan ook aan de eisen van geschiktheid en proportionaliteit.

Geconcludeerd wordt dat de voorgestelde herinrichting van het speelcasinoregime de toets van het Europees recht doorstaat.

[8] Gevoegde zaken C-338/04, C-359/04 en C-360/04

11 Stakeholders

Bij de herinrichting van het speelcasinoregime en de privatisering van Holland Casino worden verschillende stakeholders betrokken. In de eerste plaats de (te privatiseren) staatsdeelneming Holland Casino. Ten tweede de potentiële gegadigden voor ofwel de overname van de onderneming Holland Casino (met tien vestigingen), voor de vier af te stoten vestigingen, dan wel voor een vergunning voor een nieuwe casinovestiging. Een derde belangrijke categorie stakeholders betreft de verslavingszorg, die via verschillende organisaties is georganiseerd. Ten vierde kunnen de gemeenten worden genoemd: zowel gemeenten waar al een speelcasino is gevestigd, als gemeenten die (al dan niet) geïnteresseerd zijn in de vestiging van een nieuw speelcasino. Met een aantal van de genoemde stakeholders is al van gedachten gewisseld over onderdelen van deze (concept)visie. Ook de andere stakeholders worden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze te geven op het in deze visie beschreven speelcasinoregime.

12 Financiële aspecten

In de nieuwe marktordening zullen private partijen naast elkaar opereren en zal de nodige ruimte zijn voor ondernemerschap. Vergunninghouders moeten bij een efficiënte bedrijfsvoering een gezonde marge overhouden om aandeelhouders te compenseren voor het risicodragend kapitaal. Dit betekent dat de kosten die een vergunninghouder moet maken voor een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar casinoaanbod realistisch moeten zijn.

De kosten voor toekomstige vergunninghouders bestaan in de eerste plaats uit de prijs die voor de vergunning bij de gecontroleerde veiling wordt betaald. Daarnaast zullen vergunninghouders periodiek verplicht zijn kansspelbelasting af te dragen en een vergoeding te betalen aan het ministerie van Veiligheid en Justitie voor de exploitatie van de vergunning. Ook zullen ze verplicht zijn een kansspelheffing ter financiering van de kosten van de kansspelautoriteit te betalen. Tot slot zullen vergunninghouders bijdragen aan een preventiefonds kansspelen (‘kansspelverslavingsfonds’). Dit fonds, dat is aangekondigd in het wetsvoorstel ter regulering van kansspelen op afstand, zal worden gebruikt om (anonieme) behandeling van verslaafden te financieren en om onderzoek te doen naar preventie en behandeling van kansspelverslaving.

13 Transitie van bestaand regime naar hervormd speelcasinoregime: financiële en waardeconsequenties voor Holland Casino en de Staat

Aan een wijziging van de casinomarktordening zijn financiële consequenties verbonden voor de Rijksbegroting en voor de huidige enige aanbieder, de onderneming Holland Casino. Dat geldt ook voor de in deze visie voorgestelde hervorming van het speelcasinoregime.

Zoals wordt beschreven in de Nota Deelnemingenbeleid 2013[9] vertegenwoordigt een staatsdeelneming financiële waarde die de Nederlandse samenleving ten goede komt, te weten maatschappelijk vermogen. Beleidsvoorstellen kunnen een effect hebben op het waardebehoud van de onderneming. In dergelijke gevallen maakt het kabinet een integrale afweging tussen de kosten en baten van deze voorstellen. In navolging van het regeerakkoord heeft het kabinet in de Nota Deelnemingenbeleid specifiek over Holland Casino het standpunt geuit dat er geen principiële, permanente redenen zijn om Holland Casino in portefeuille te houden, hooguit tijdelijke. Holland Casino is een wettelijk, maar geen natuurlijk monopolie. Concurrentie kan worden gecreëerd en deze visie stelt voor de casinomarkt zo in te richten. Voor de borging van de publieke belangen is pseudo-aandeelhouderschap van Holland Casino niet noodzakelijk.

Conform het Besliskader van het rapport "Verbinding Verbroken?" zijn de kosten van de voorgestelde hervormde marktordening en de voorgenomen privatisering verkend. Dit hoofdstuk van de beleidsvisie beschrijft de uitkomsten daarvan.

Zoals gebruikelijk bij voorgenomen verkooptransacties van de Staat kan geen gedetailleerd inzicht worden geven in cijfers over de waardering van de onderneming. De onderhandelingspositie van de Staat als verkopende partij zou daarmee immers worden geschaad en het belang van de schatkist om een maximale verkoopopbrengst te realiseren zou dan niet zijn geborgd.

Voor het onderzoeken van de financiële en waardeconsequenties was het noodzakelijk een aantal aannames te maken over verschillende deelaspecten van een hervormde casinomarktordening. Bij het onderzoeken van de financiële en waardeconsequenties was voorts slechts een beperkt aantal vergelijkbare gegevens beschikbaar: er is immers maar één legale aanbieder van speelcasino's in Nederland. Ook toetsing tegen buitenlandse markten biedt geen soelaas: Europa kent een grote verscheidenheid aan casinomarktordeningsregimes en ook buiten Europa zijn er geen voorbeelden van met Nederland vergelijkbare reguleringsregimes. De hieronder vermelde effecten moeten dan ook met het nodige voorbehoud worden beoordeeld.

Waardeconsequenties

Aan de hervorming van de casinomarktordening zijn verschillende reguleringsaspecten verbonden die effect hebben op de waarde van de onderneming. Drie elementen hebben de grootste impact: 1) het omzetten van de vergunning voor onbepaalde tijd in bepaalde tijd met een looptijd van vijftien jaar, 2) het introduceren van twee additionele vergunningen, en 3) het separeren van vier bestaande vestigingen. Door de twee laatst genoemde effecten wordt concurrentie in de casinomarkt gecreëerd,

[9] Kamerstukken 2013/2014, 28165, nr. 165

waardoor Holland Casino haar monopoliepositie kwijt raakt. Voor elk van deze effecten is onderzocht wat het effect op de waarde van de onderneming is.

- Verlies van een vergunning voor onbepaalde tijd
  Op dit moment heeft Holland Casino een vergunning voor onbepaalde tijd. In de hervormde marktomgeving wordt dat een vergunning voor bepaalde tijd. Deze vergunning wordt afgegeven zonder waarborgen voor verlenging van de vergunning na verloop van de gunningsperiode. Het negatief effect hiervan is afhankelijk van de duur van de vergunning. Bij een vergunningsduur van vijftien jaar is het waarde-effect geschat op Holland Casino 20% tot 30%. Bij een vergunningsduur van vijfentwintig jaar zou dat een effect van minder dan 10% hebben, bij een duur van tien jaar is het effect bijna 40%. Deze waardevermindering gaat ten koste van de verkoopopbrengst voor de Staat.

  Daar staat tegenover dat de Staat, wanneer na de evaluatie wordt besloten na de eerste periode van de eerste vijftien jaar opnieuw zestien (dan wel meer of minder) vergunningen te verlenen, daar ook weer inkomsten van zal hebben. Dat zal dan uiteraard zijn in de rol van vergunningverlener, niet als pseudo-aandeelhouder. Op dit moment is nog niet te voorspellen of het thans voorgestelde vergunningstelsel (van zestien vergunningen) na de eerste periode van vijftien jaar wordt gecontinueerd of dat het vergunningstelsel verder wordt geopend of beperkt. Of de opbrengst van de vergunningen over vijftien jaar groter of kleiner is dan de huidige waardevermindering is derhalve nu nog niet vast te stellen.

- Introductie van twee nieuwe vergunningen
  Centraal in deze visie op de herinrichting van de casinomarktordening staat het loslaten van een stelsel met één aanbieder en het creëren van een stelsel met meerdere aanbieders. Dat wordt onder andere bewerkstelligd door de uitgifte van twee nieuwe vergunningen. Hieraan is inherent een negatief waarde-effect voor Holland Casino verbonden, omdat de onderneming moet gaan concurreren met deze twee nieuwe casino's. Berekend is dat het effect van de uitgifte van twee nieuwe vergunningen, afhankelijk van de regio waarin de nieuwe vergunningen worden uitgegeven, de waarde van de onderneming met ca. 10 tot 20% vermindert.

  Het berekend verlies aan waarde voor de onderneming Holland Casino is echter niet gelijk aan het verlies van de waarde voor de Staat. Veiling van twee nieuwe vergunningen levert de Staat immers ook weer inkomsten op.

- Separeren van vier bestaande vestigingen met vergunning uit de onderneming
  Zoals eerder in deze visie is beschreven wil het kabinet de hervorming van de casinomarktordening behoedzaam laten plaatsvinden. Om binnen een hervormde casinomarkt de bestaande aanbieder van casinospelen een niet te dominante positie te

laten innemen zal Holland Casino vier vestigingen moeten afstoten. Berekend is dat verkleining van het aantal vestigingen een negatief effect op de waarde van de onderneming Holland Casino zal hebben van ca. 10 tot meer dan 50%, afhankelijk van de selectie van vestigingen.

Het berekend waardeverlies voor de onderneming is ook hier niet gelijk aan het verlies aan waarde voor de Staat: de opbrengst van de verkoop van vier vestigingen komt immers de Staat toe. Het is niet op voorhand te zeggen of de Staat meer of minder ontvangen zou hebben voor de verkoop van één onderneming met veertien vestigingen of voor de verkoop van één onderneming met tien vestigingen en vier individuele vestigingen.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat tegenover de waardeverminderende elementen ook opbrengsten voor de Staat staan. Wat per saldo het effect van de geschetste marktordening en de daaraan verbonden privatisering is kan niet met zekerheid op voorhand worden bepaald. Tevens zal de uiteindelijke verkoopopbrengst (de 'prijs') door veel meer factoren worden bepaald dan enkel de waarde van de onderneming. Deze twee zijn niet noodzakelijkerwijs aan elkaar gelijk.

Verkoopstructuur
De wijze waarop de Staat invulling zal geven aan de verkoop van de onderneming Holland Casino en aan de verkoop van de vier af te stoten vestigingen moet nader worden uitgewerkt. Daarvoor moet meer zekerheid zijn over de wijze waarop een hervormde casinomarktordening wordt vormgegeven. Hiervoor is overleg tussen kabinet en Kamer over deze visie noodzakelijk. Volgend daarop kan op meer gerichte wijze invulling worden gegeven aan een hervormde casinomarktordening en als onderdeel daarvan de verkoop door de Staat van de onderneming Holland Casino en van de vier af te stoten vestigingen.

Tijdpad besluitvormingsproces en privatisering
Conform het besliskader is er voor besluitvormingsproces en privatisering een tijdpad opgesteld. Zie hiervoor de bijlage 'Tijdpad besluitvormingsproces en privatisering'. Het tijdpad voor de privatisering is afhankelijk van de voortgang in het wetgevingstraject. Na goedkeuring van de wet in beide Kamers start het privatiseringsproces. Beoogd wordt in het najaar van 2017 een transactie af te ronden.

14 Transitie van bestaand regime naar hervormd speelcasinoregime: consequenties voor Rijksbegroting

Deze visie bevat enerzijds het voornemen om Holland Casino te verkopen. Anderzijds houdt de visie een wijziging in van het vergunningstelsel voor speelcasino's. Beide (stelselwijziging en verkoop) hebben een eigen effect op de Rijksbegroting. Deze effecten worden hieronder toegelicht.

De *verkoop* van Holland Casino wordt conform de regels van EUROSTAT aangemerkt als een financiële transactie en heeft zodoende geen effect op het uitgavenkader en het EMU-saldo conform begrotingsregel 11. Het totale verkoopbedrag leidt wel tot verlaging van de staatsschuld. Zoals gebruikelijk bij de verkoop van een staatsdeelneming, vervallen met de verkoop de toekomstige winstafdrachten op hoofdstuk IXB van de Rijksbegroting. Dit heeft een structureel negatief effect op het EMU-saldo van EUR 10 miljoen per jaar vanaf het moment van verkoop. Het derven van dividend is een generale tegenvaller (begrotingsregel 23). Deze wordt, zoals gebruikelijk in het geval van een verkoop, gecompenseerd door de eerder genoemde verkoopopbrengst. Daarnaast brengt de verkoop een indirect positief effect op het EMU-saldo met zich mee via de rentelasten die worden bespaard over het verkoopbedrag. De hoogte hiervan is afhankelijk van het behaalde verkoopbedrag en de dan geldende rentestand.

Ten tweede zijn er financiële consequenties van de *stelselwijziging* die in deze visie wordt voorgesteld. De eerste consequentie is een negatief waarde-effect op de onderneming Holland Casino, waarvan de Staat 'pseudo-aandeelhouder' is. De negatieve waarde-impact wordt veroorzaakt door de omzetting van een vergunning voor onbepaalde duur naar een vergunning voor vijftien jaar en doordat Holland Casino te maken krijgt met extra concurrentie (door de verlening van twee nieuwe vergunningen en het afstoten van vier vestigingen). Deze twee maatregelen leiden niet direct tot een effect voor de Rijksbegroting, maar wel tot een lagere verkoopwaarde van Holland Casino dan wanneer een minder ingrijpende stelselwijziging zou worden doorgevoerd (bijvoorbeeld een privaat monopolie). Het kabinet acht een privaat monopolie echter onwenselijk. Anderzijds leidt de stelselwijziging ook tot (generale) opbrengsten voor de Staat. Tegenover de waardedaling staan immers de opbrengsten van de verlening van twee nieuwe vergunningen op korte termijn en de mogelijke opbrengst van de verlening van vergunningen na de eerste periode van vijftien jaar. De afsplitsing van vier vestigingen leidt ook tot een waardedaling van Holland Casino, maar hier staan de verkoopopbrengsten van deze vestigingen tegenover.

Bijlage: Tijdpad besluitvormingsproces en privatisering

	2014			2015				2016		2017	2026	2030
	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	S1	S2			
mijlpalen wetgeving	visie naar MR en Kamer	wet in consul-tatie	wet naar RvS en MR		wet naar Tweede Kamer	behan-deling in Tweede Kamer		behan-deling in Eerste Kamer		inwerking-treding	evaluatie van wet	einde vergun-ningsduur
privatisering	algemene voorbereiding					voorbereiding verkoopproces		uitvoering verkoop-proces		closing		
stap besliskader	stap 1: voor-nemen	stap 2: ontwerp				stap 3: besluit		stap 4: uitvoering			stap 5: opvolging	