

Internetconsultatie Concept wetsvoorstel Modernisering Speelcasinoregime

Amsterdam, 27 maart 2015

Graag maak ik gebruik van de mogelijkheid te reageren op het concept wetsvoorstel Modernisering Speelcasinoregime. Eerst heb ik enkele opmerkingen van algemene aard, daarna ga ik in op een aantal artikelen, met name Artikel III (Overgangsrecht).

Algemene opmerkingen

1) De keuzes die in dit wetsontwerp worden gemaakt sluiten aan op hetgeen in de Beleidsvisie herinrichting speelcasinoregime (Bijlage bij de brief van de Staatssecretaris V&J van 11 juli 2014) reeds is aangegeven. De voorgestelde modernisering van het speelcasinoregime heeft met name betrekking op privatisering en demonopolisering van Holland Casino (HC). Anders dan de gebezigde term "modernisering" suggereert, blijft het casinoconcept daarmee gelijk aan het huidige aanbod, waarmee innovaties in het kansspelaanbod worden uitgesloten. Tot deze conclusie komt SEO in haar onderzoek van juli 2012 (in de Memorie van Toelichting (MvT), § 3.3 wordt naar dit onderzoek verwezen). SEO schrijft (pag. 65):

"Idealiter creëert een kansspelvergunning een onderscheid tussen een meer gedifferentieerd aanbod dan thans het geval is. In de interviews met marktpartijen komt naar voren dat vanuit de aanbieders belangstelling bestaat aan een kleinschalig casino dat in vergelijking met de speelhallen de mogelijkheid heeft zwaardere kansspelen aan te bieden: tafelspelen en speelautomaten die vergelijkbaar zijn met de speelcasino-automaten."

SEO maakt vervolgens een onderscheid in een A- (casino's), B- (kleinschalige casino's) C- (speelautomatenhallen) segment. In de Beleidsvisie van juli 2014 noch in het onderhavige wetsontwerp wordt deze mogelijkheid verder genoemd. Mij lijkt dit scenario (SEO spreekt van "productdifferentiatie") het overwegen waard, zeker met de introductie van Cruks. Cruks zou dan gelden voor het A- en B-segment, voor het C-segment zou met een aangepast Cruks kunnen worden volstaan. Hoe kijkt het ministerie tegen een dergelijk scenario aan?

2) Volgens dit wetsontwerp komen er twee 'kale' vergunningen bij. Indien de verwerver van deze vergunningen (ver)nieuwbouw moet verrichten om een casino te bouwen en/of in te richten is daar al gauw (gemeentelijke vergunningsprocedures en bouw/inrichting) zo'n twee jaar mee gemoeid. De vergunningen voor de veertien voormalige HC-vestigingen kunnen direct worden gebruikt. Zouden de 'kale' vergunningen daarom niet voor een langere periode moeten gelden dan de aangegeven vijftien jaar?

3) Artikel III, Overgangsrecht, bepaalt (vijfde lid) o.a. dat voor de vier af te stoten HC-vestigingen de Minister eenmalig een andere procedure kan vaststellen dan die bedoeld is in art. 27i (de veiling). Dat valt te begrijpen vanuit de zorg voor het daar werkzame personeel. Maar de situatie zal na vijftien jaar niet heel anders zijn. Sterker, dan gaat het om zestien vergunningen, die gekoppeld zijn aan een fysieke locatie. Niemand weet hoe de wereld er dan uit ziet, maar de animo bij eventuele nieuwe toetreders voor nieuwbouw zal niet al te groot zijn. De voorwaarde dat "vergunningverlening gepaard gaat met overname van activa of personeel" is in dat geval dan toch even relevant?

4) Dit ontwerp regelt ook de gevolgen van de privatisering van HC. Maar over het hoe en wat wordt verder weinig tot niets gezegd. De eerder genoemde Beleidsvisie van juli 2014 vermeldt dat de wijze waarop de Staat invulling zal geven aan de verkoop van HC en aan de verkoop van de vier af te stoten vestigingen nader moet worden uitgewerkt. Ik zou mij kunnen voorstellen dat in de MvT hier wat meer over wordt gezegd.

Opmerkingen bij Artikel III (overgangsrecht)

Als eerder vermeld is het primaire doel van dit wetsontwerp om de privatisering van HC mogelijk te maken en het bestaande casinomonopolie los te laten. Maar in de wettekst wordt deze doelstelling pas aan het slot - in Artikel III - geregeld. Dat komt wat eigenaardig over en bovendien lijkt het hier niet te gaan om overgangsrecht in de gebruikelijke zin. Overgangsrecht pleegt te bepalen wanneer en in welke situaties de oude, dan wel de nieuwe wet van toepassing is. Dat is hier niet het geval, het betreft aparte regels die betrekking hebben op de primaire doelstelling van de wet. Weliswaar zijn deze regels bedoeld voor eenmalig gebruik ("de eerste zestien vergunningen") maar ze regelen de essentie van de wet: de overgang (transitie) van het oude naar het nieuwe casinobestel. Dat is wat anders dan overgangsrecht normaliter behelst. Mij komt daarom voor dat deze bepalingen in het wetsvoorstel een andere positie en aanduiding zouden dienen te krijgen.

Voorts bevat dit Artikel III naar mijn mening enkele hiaten, als hierna aan te geven.

Rond of na inwerkingtreding van de onderhavige wet zal de 'aandeelhouder' van HC in eerste instantie bepalen welke vier vestigingen worden prijsgegeven. Daarna kunnen onderhandelingen worden gestart met private partijen over de verkoop van het pakket van tien HC-vestigingen. Na verkoop verleent de Kansspelautoriteit (Ksa) onverwijld een vergunning (derde lid) aan de geprivatiseerde rechtspersoon. Het staat hier geformuleerd als een gebonden beschikking ("verleent"), maar dat lijkt een vergissing, want in de artikelsgewijze toelichting staat dat de Ksa o.a. nagaat of de koper geschikt is voor het verkrijgen van de vergunning. Dat veronderstelt een bepaalde afweging die ook tot een weigering van de vergunning zou kunnen leiden.

Waarom trouwens de verkoop niet direct kan samenvallen met de verlening van de vergunning is niet duidelijk; het lijkt een kleine moeite om de verkoop af te stemmen met de vergunningverlening. De praktijk zal zich hier overigens via het opnemen van ontbindende en/of opschortende voorwaarden wel mee redden. Belangrijker is dat de positie van de vier af te stoten casino-vestigingen in dit plaatje onduidelijk is. Volgens mij klopt het niet dat, zoals het tweede lid bepaalt, met het verlenen van vergunning aan het pakket van tien speelcasino's de Beschikking casinospelen 1996 komt te vervallen. Er zijn in het transitieproces immers allerlei mogelijkheden. Het kan zijn dat aan één of meer van de vier af te stoten vestigingen eerder vergunning wordt verleend dan aan de tien andere HC-vestigingen. Andersom is ook mogelijk: het pakket van tien krijgt eerder een vergunning dan de vier andere, af te stoten, vestigingen. Indien dan de Beschikking casinospelen komt te vervallen, beschikken deze vier vestigingen niet over de vereiste vergunning. De Beschikking casinospelen kan dus in mijn optiek pas vervallen na het verlenen van de veertien vergunningen aan de huidige veertien vestigingen van HC. Dat zou anders zijn als er bewust voor wordt gekozen eerst de vier af te stoten vestigingen in procedure te brengen en pas na afwikkeling daarvan HC te privatiseren. Dat is een denkbare weg, maar de Beleidsvisie, wettekst noch MvT bevatten daarvoor een aanwijzing.

In het vijfde lid staat dat aan de verlening van ten hoogste vier van de zes vergunningen die resteren na verkoop/vergunningverlening van/aan bovengenoemde tien HC-vestigingen de voorwaarde kan worden verbonden dat vergunningverlening gepaard gaat met overname van activa of (waarom "of"?) personeel. Het kan hier alleen gaan, zoals ook de MvT aangeeft, om de vier af te stoten HC-vestigingen: het lijkt me logisch dat ook zo in de wettekst op te nemen. Maar er speelt nog wat anders. Hoe de gang van zaken met betrekking tot de vergunningverlening zal luiden is niet bekend

omdat de Minister een andere procedure kan vaststellen. Maar in ieder geval zullen niet alleen bij, maar belangrijker nog, *voorafgaand* aan de vergunningverlening alle activa duidelijk moeten worden omschreven en gewaardeerd, omdat dat mede bepalend is voor de waarde van de vergunning(en). Hoe de andere procedure ook zal luiden – de MvT zwijgt daarover – maar dit vormt wel voor iedere gegadigde een zeer relevant gegeven. Naar mijn mening dient dit artikel daarom ook op dit punt te worden aangevuld.

Art. 27g

In het tweede lid wordt gesproken over een ‘vaste inrichting’. Dit is bij mijn weten een begrip dat alleen in belastingwetten wordt gebruikt om een bedrijfsruimte aan te duiden van een buitenlands bedrijf in Nederland. Kan het begrip ‘vast’ hier niet worden gemist? Betekent het begrip ‘inrichting’ niet per definitie dat het gaat om een fysieke ruimte?

Art. 27i

In het vijfde lid staat dat geen veiling wordt georganiseerd indien minder dan twee aanvragen resteren. Als één aanvraag resteert, wordt dan automatisch vergunning verleend?

Art. 27l

Alleen het bedrijf dat zijn statutaire zetel, hoofdbestuur of hoofdvestiging heeft in een EU-of EER-lidstaat kwalificeert zich voor een casinovergunning. Waarom deze beperking? In de MvT (artikelsgewijs) bij het tweede lid staat dat een onderneming in b.v. de VS die voor een Nederlandse vergunning in aanmerking wil komen, een rechtspersoon naar het recht van een EU- of EER-lidstaat moet oprichten. Maar ingevolge het eerste lid moet het gaan om een statutaire zetel, hoofdbestuur of hoofdvestiging. Is het dan voldoende dat de statutaire zetel van deze op te richten rechtspersoon zich in een EU- of EER-lidstaat bevindt en de moedermaatschappij elders?

Art. 27n

“De betrouwbaarheid van de houder van de vergunning (...) staat buiten twijfel”. Dit is een norm die zich bij uitstek leent voor een subjectieve invulling (zoals in de vraag: “Zou u van deze man een tweedehands auto kopen?”). Zijn de Wet Bibob en de mogelijkheden die art. 27j biedt niet ruimschoots voldoende om het kaf van het koren te scheiden?

Art. 30z, eerste lid

Een bij wet verleende vergunning lijkt me een eigenaardige figuur. Kan deze bepaling niet worden gemist, gelet op de definitie van speelcasino (art. 27g, tweede lid)? Een vergunning voor een speelcasino impliceert toch ook dat men daar kansspelautomaten mag plaatsen?

“De raad van bestuur, als bedoeld in art. 33a”

Er zijn ergere dingen maar ik wil het toch een keer gezegd hebben: in zowel het Wetsvoorstel ‘Kansspelen op afstand’ als in dit ontwerp wordt steeds gesproken over “de raad van bestuur, als bedoeld in art. 33a”. Waarom niet de raad van bestuur eenmalig gedefinieerd? Dan zijn we af van dat steeds maar weer “als bedoeld in art. 33a”.

Tot zover mijn opmerkingen. Ik heb geen bezwaar tegen openbaarmaking.

Hoogachtend,

mr. W. van der Duin
w.vanderduin@lcloud.com