

Reactie Stichting Nederlandse Draf- en Rensport (SNDR) op de Regeling kansspelen op afstand en Uitvoeringsregeling kansspelen d.d. 24 juli 2019

Inleiding. Met interesse heeft het bestuur van de SNDR kennisgenomen van de Regeling kansspelen op afstand en Uitvoeringsregeling kansspelen d.d. 24 juli 2019. Als (mede)beneficiant van de opdrachten van de wedomzetten op de paardenkoersen wordt onze stichting en daarmee de totale draf- en rensport en de daaraan gekoppelde sector direct geraakt door de nieuwe Wet op de Kansspelen/Kansspelen op Afstand (WOK/KOA) en de nieuwe grondslag van de Kansspelbelasting (KSB). Ook deze Regeling kansspelen op afstand en Uitvoeringsregeling kansspelen hebben grote vooral negatieve consequenties m.b.t. het volume van de betreffende opdrachten. Hierdoor kan en zal de continuïteit van de draf- en Rensport en die van allen die binnen deze sector werkzaam zijn in Nederland ernstig in gevaar komen. Deze zorgen hebben we als bestuur van de SNDR ook al eerder kenbaar gemaakt in een brief aan de betrokken bewindslieden in april 2019 waarop we overigens nog geen formele reactie hebben mogen ontvangen. Naar de inhoud daarvan verwijzen we hier nogmaals korthedshalve.

Artikel 2.2. De opdracht aan de draf- en rensport. In Artikel 2.2. lid 1. van de Regeling kansspelen op afstand wordt de vergunninghouder verplicht iedere maand 10% van het **bruto spelresultaat (BSR)** in te houden over de weddenschappen die hij die maand heeft afgesloten op uitslagen van de draf- of renwedstrijden die in Nederland zijn georganiseerd. Deze opdracht verplichting betekent een aanzienlijke reductie t.o.v. de huidige verplichting in de wedvergunning die de vergunninghouder een opdracht percentage voorschrijft van 2,5% van de **totale wedomzet** op zowel de paardenkoersen in Nederland als in het buitenland. Hierdoor neemt de verplichte (jaarlijkse) opdracht af van circa € 625K (zijnde 2,5% van een totale jaaromzet van circa € 25M zoals dat in de afgelopen jaren is gerealiseerd in Nederland) naar € 125K (zijnde 10% van het BSR op de paardenkoersen in Nederland bij een totale jaaromzet van circa € 5M op deze koersen). Dit betekent een reductie van 80% van de verplichte opdracht met desastreuze gevolgen voor de sport en iedereen die afhankelijk is van het voortbestaan van de sector!

In lid 2. van dit Artikel wordt bepaald dat de opdracht wordt gedaan aan een door de Minister voor Rechtsbescherming aangewezen ontvanger. De SNDR is de enige instantie in Nederland die statutair verantwoordelijk is voor het overall management van deze sportactiviteiten waaronder ook de aspecten zoals genoemd in lid 3. van dit Artikel vallen. Een te verwachten jaarlijkse opdracht van circa € 125K is echter volstrekt onvoldoende om deze aspecten op kwalitatief voldoende wijze te kunnen blijven realiseren en garanderen. Daardoor zal de integriteit van de sport (met name het toezicht op matchfixing en de preventie van het gebruik van ongeoorloofde middelen) ernstig in gevaar komen wat ook consequenties zal hebben m.b.t. de gewenste kanalisatie. Daarnaast zal er onvoldoende financiële ruimte over blijven voor het onderzoek naar het gebruik van prestatie bevorderende middelen, het toezien op de diervriendelijkheid van de sport en het waarborgen van de professionele standaard van de deelnemers aan de draf- en rensport in Nederland. Via de SNDR worden ook de opdrachten van de wedomzet zeker gesteld ten behoeve van de organisatie van de kortebanen die zijn verenigd in de “Bond van Harddraverijverenigingen en -stichtingen in Nederland”. Meerdere van deze draverijen zijn formeel aangemerkt als immaterieel erfgoed. Het bestaansrecht van die traditionele draverijen is voor het overgrote deel afhankelijk van de opdrachten van de op die paardenkoersen gegenereerde wedomzet.

Ook in de **globale Toelichting** wordt gesproken over de opdracht aan de draf- en rensport. Daarin wordt terecht de onlosmakelijke koppeling beschreven tussen de paardenkoersen en de weddenschappen daarop. Verder wordt aangegeven dat ernaar wordt gestreefd de huidige opdracht via **een aantal maatregelen** op niveau te houden en dat rekening is gehouden met het belang van kanalisatie. Helaas wordt niet helder en concreet aangegeven welke daadwerkelijke maatregelen het hier betreft. Het bestuur van de SNDR staat volledig achter het gehanteerde

principe dat het voorschrijven van een afdrachtsverplichting ten behoeve van de Nederlandse draf- en rensport neerkomt op een maatregel van staatssteun zoals ook in andere Europese landen wordt gehanteerd en die is toegestaan onder het Europees recht. Helaas worden daarbij twee landen als voorbeeld gegeven die niet vergelijkbaar zijn met de situatie van de draf- en rensport in Nederland. Het volume van de wedmarkt op de paardenkoersen (vooral de rensport) in het Verenigd Koninkrijk is gigantisch en staat in geen enkele verhouding met de vergelijkbare wedomzet in Nederland. In Denemarken is de belangrijkste wedaانبieder op de paardenkoersen Danske Spil A/S een staatsonderneming waardoor vergelijkingen met de situatie in Nederland niet eenduidig kunnen worden gemaakt zonder daar de nodige kanttekeningen bij te plaatsen. Het bestuur van de SNDR stelt daarom voor om vergelijkingen te onderzoeken met Europese landen die m.b.t. de draf- en rensport meer overeenkomsten vertonen met de Nederlandse situatie. Vooral de situatie in België is na aanpassing van de relevante wetgeving een betere toetsing van de voorgestelde regelingen (zie hiertoe de bijgevoegde nota van het advocatenkantoor PharumLegal uit Brussel)

Door het alleen verplichten van een afdracht van de weddenschappen op de uitslagen van de draf- of renwedstrijden die in Nederland zijn georganiseerd wordt geen 'level playing field' gerealiseerd t.o.v. de weddenschappen op de uitslagen van de draf- of renwedstrijden die in het buitenland worden georganiseerd. Immers voor de wedvergunninghouders wordt het daardoor financieel meer aantrekkelijk om het aanbod op de buitenlandse paardenkoersen te stimuleren (met een betere businesscase op basis van het kostenvoordeel). Hierdoor zal er vooral een grote 'cashflow' vanuit de Nederlandse wedders ontstaan naar de buitenlandse koersen en in het verlengde daarvan, mogelijk ook illegale buitenlandse aanbidders. Op de integriteit van die koersen heeft de Nederlandse overheid geen invloed. Ook op de gewenste kanalisatie heeft dit zoals aangegeven een negatieve invloed. Belangrijk bijkomend gevolg is dat de afdrachten hierdoor nog minder worden omdat er vanwege de kleiner wordende omzetten, steeds minder op, onder toezicht van de SNDR georganiseerde paardenkoersen, wordt gewed.

In de meer **specifieke Toelichting** op Artikel 2.2. 'De afdracht aan de draf- en rensport' worden enkele aanvullende aspecten nader toegelicht die niet volledig overeenstemmen met de inzichten die het bestuur van de SNDR hierover kenbaar wil maken. In de eerste paragraaf wordt o.a. aangegeven dat: *"Voorafgaand aan de regulering van de kansspelen op afstand werd de afdracht aan die sport uitsluitend gegenereerd met de exploitatie van de landgebonden vergunning."* Deze constatering is niet juist omdat de huidige wedvergunninghouder (ZEBetting & gaming/Runnerz) conform de actuele wedvergunning al verplicht is om een afdracht van 2,5% te verstrekken over zowel de offline (landgebonden) als over de online (e-commerce) wedomzet op zowel de paardenkoersen in Nederland als in het buitenland! Wel wordt terecht beargumenteerd dat een afdrachtsverplichting voor alle wedvergunninghouders moet gelden inclusief de vergunningshouders die op afstand (online) weddenschappen aanbieden op draf- en renwedstrijden. Ook de toelichting van de inhoudelijke aspecten van de draf- en rensport is voor het bestuur van de SNDR adequaat.

Het voornemen om de maatregel van afdracht iedere vijf jaar te evalueren om de beoogde effectiviteit daarvan te beoordelen wordt door het bestuur van de SNDR onderschreven maar gezien de zeer ingrijpende reductie van de afdracht bij de inwerkingtreding van de nieuwe WOK/KOA en de daaraan gekoppelde aangepaste grondslag van de KSB achten we het opportuun om reeds na het eerste jaar een evaluatie te plannen en te realiseren (mogelijk overleeft de draf- en rensport in Nederland de eerste vijf jaren na de inwerkingtreding niet!).

In de toelichting op het eerste lid wordt o.a. verwezen naar een onderzoek en rapportage van EY Montesquieu over het afdracht percentage draf- en rensport uit maart 2018. Het bestuur van de SNDR heeft een bijdrage geleverd aan dat onderzoek maar heeft grote bezwaren ingebracht bij MinJenV over de gehanteerde werkwijze en over de conclusies en aanbevelingen in het rapport. Deze bedenkingen zijn niet nader verwerkt door het ministerie en ook heeft er geen

gezamenlijke inhoudelijke validatie plaatsgevonden. Het is daarom verrassend en opmerkelijk dat hier in de toelichting nu wel naar wordt verwezen als deelbasis voor het vaststellen van de afdracht van 10% van het BSR aan de Nederlandse draf- en rensport over de weddenschappen die de vergunninghouder van kansspelen op afstand heeft afgesloten op draf- en renwedstrijden in Nederland. Daarbij wordt beargumenteerd dat hierbij rekening wordt gehouden met het streven naar budgetneutraliteit voor de Nederlandse draf- en rensport maar eerder in deze reactie is al aangegeven dat dit streven hiermee geenszins wordt benaderd (met een geplande reductie van 80%). Daarmee valt de vermeende balans met het verdienmodel voor de vergunninghouders volledig in hun voordeel uit en is van budget neutraliteit absoluut geen sprake. Het lijkt erop dat met de huidige voorstellen het belang van de toekomstige (buitenlandse en mogelijk in het verleden illegaal opererende) wedaانبieders boven het belang van de continuïteit en derhalve ook de werkgelegenheid in onze paardensport sector wordt gesteld.

In een verdere toelichting op het eerste lid wordt terecht geconstateerd dat de verhoging van de grondslag van de KSB op sportweddenschappen (naar 29% van het BSR voor rekening van de vergunninghouders) ook effect zal hebben op de afdracht die de Nederlandse draf- en rensport op grond van wettelijke verplichtingen ontvangt. Een verdere negatieve factor daarbij is dat dit ook verregaande consequenties heeft m.b.t. de privaatrechtelijke overeenkomsten die de SNDR met vergunninghouders kan afsluiten waardoor ook die inkomsten uit de afdracht op de paardenkoersen aanzienlijk zullen afnemen. De constatering dat de afdracht ten opzichte van voorgaande jaren afneemt is daarom juist maar hierbij mist de duidelijke indicatie dat het om een boven proportionele reductie gaat! Juist daarom is het opportuun en correct om de totale afname van de afdracht in beschouwing te nemen (dus het totaal van de wettelijke en de privaatrechtelijke afdracht) als gevolg van de gecombineerde inwerkingtreding van de nieuwe WOK/KOA en de nieuwe KSB-grondslag.

Verder wordt aangegeven dat mogelijkheden worden verkend voor compensatie van in beginsel ten hoogste het bedrag waarmee het totaal aan wettelijk te ontvangen afdracht vermindert. Zoals eerder opgemerkt is de te verwachten terugval van de totale afdracht (wettelijk verplicht en op basis van privaatrechtelijke afspraken) zeer substantieel. Dat proces is al geruime tijd gaande maar concrete resultaten zijn tot op heden uitgebleven ondanks inspanningen van het bestuur van de SNDR om hieraan met de nodige inzet en prioriteit invulling te geven. De daadwerkelijke hoogte van de door de overheid te leveren compensatie moet gebaseerd zijn op de terugval van de **totale** afdracht. Tijdige duidelijkheid over de daadwerkelijke compensatie is een absolute voorwaarde om de continuïteit en de toekomstbestendigheid van de draf- en rensport in Nederland te kunnen garanderen na de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving.

Als bemerking op de toelichting op het tweede en derde lid stelt het bestuur van de SNDR voor om aan de laatste zin toe te voegen: “.....*alsmede de veiligheid en gezondheid van de paarden, de deelnemers en de toeschouwers.*”

Tenslotte kan en zal het bestuur van de SNDR invulling geven aan de in de toelichting in het vierde lid aangegeven voorwaarden die de Minister verbindt aan de aanwijzing van de ontvanger ter borging van de vereiste taakuitvoering zoals we dat op verzoek de afgelopen jaren al consequent hebben gerealiseerd.

Voorstel tot aanpassing van de Regeling kansspelen op afstand en Uitvoeringsregeling kansspelen d.d. 24 juli 2019

In de bijlage is een nota gevoegd van het Belgische advocatenkantoor PharumLegal van Mr. Philippe Vlaeminck die als een belangrijke autoriteit wordt beschouwd betreffende de wetgeving over de weddenschappen op de paardenkoersen in Europa. Hij is zeer intensief betrokken geweest bij de totstandkoming van relevante nationale wetgeving waaronder de meest recente nieuwe wetgeving hierover in België (in mei 2019). In deze nota wordt de Nederlandse

situatie geanalyseerd en in verbinding gebracht met vergelijkbare situaties in Europa, meer specifiek met België. De inhoud van deze nota willen we als bestuur van de SNDR zeer nadrukkelijk onder uw aandacht brengen in het kader van deze internetconsultatie over de 'Regeling kansspelen op afstand en Uitvoeringsregeling kansspelen d.d. 24 juli 2019'. De geformuleerde conclusies komen sterk overeen met het hiervoor door ons ingebrachte commentaar en de daarin geformuleerde oplossingsrichtingen achten we zeer bruikbaar voor de Nederlandse wetgeving in relatie tot de continuïteit van de draf- en rensport.

Er bestaan in werkelijkheid 3 (theoretische) benaderingen:

- Een hogere afdracht op de binnenlandse Nederlandse paardenkoersen (niet aan te raden wegens ontwijkingsmogelijkheden voor de wedvergunninghouders);
- Een afdracht naar de sector over alle weddenschappen op binnenlandse en buitenlandse paardenkoersen. Met als optie dat deze afdracht mogelijk (deels) wordt gefinancierd vanuit de verhoogde inkomsten van de KSB op de paardenkoersen;
- Een combinatie van afdracht/belasting met een contractuele bijdrage vanuit de wedvergunninghouders (het 'Belgische' model).

De eerste en tweede optie zijn staatsteunmaatregelen die voorafgaandelijk aangemeld moeten worden aan de EC (dit is bij huidige regeling ook reeds het geval).

Graag gaan we met de beleidsmedewerkers van alle betrokken ministeries (MinJenV, MinFin, MinVWS en MinLNV) in gesprek om gezamenlijk tot bruikbare oplossingsrichtingen te komen om de toekomstige afdrachten van de wedomzet op de paardenkoersen in Nederland op een zodanig niveau te brengen c.q. houden dat de beoogde doelstellingen zowel vanuit de overheid als vanuit de sport/sector adequaat kunnen worden gerealiseerd binnen de vastgestelde regelgeving van de Europese Unie. Wij kijken uit naar de verdere afhandeling van dit voor ons cruciale proces!

MEMORANDUM

Van:

Aan:

Vennootschap: Stichting Nederlandse Draf- en Rensport (SNDR)

Datum: 13 september 2019

BETREFT: WIJZIGING MINISTERIEEL BESLUIT TER UITVOERING VAN DE WET KANSSPELEN OP AFSTAND (KOA)

1. U vroeg ons om een advies te schrijven i.v.m. de consultatie van de Nederlandse overheid aangaande de ontwerpen van uitvoeringsregels van de WOK/KOA. Dit advies zal dienen om uw deelname aan de consultatie te optimaliseren. Allereerst zal de wetswijziging gekaderd worden in de paardensector en de impact ervan op de sector geanalyseerd aan de hand van de informatie die u ons verschaftte. Vervolgens zullen de getrokken conclusies van de analyse dienen om de problemen die de sector ondervindt te bepalen. Tenslotte zullen oplossingen worden uiteengezet en de wijze waarop deze kunnen worden geïmplementeerd.

I. Inhoudstafel

II.	Kadering wetswijziging.....	2
III.	Oplossingen	3
IV.	Verenigbaarheid staatssteun voor paardensector met Unierecht.....	6
	IV.1 Analyse voorgestelde maatregel	6
	IV.1.1 Staatsmiddelen	6
	IV.1.2 Onderneming	7
	IV.1.3 Voordeel	7
	IV.1.4 Selectiviteit.....	7
	IV.1.5 Vervalsing van mededinging en effect op handel	7
	IV.1.6 Conclusie	7
	IV.2 verenigbaarheid van de afdracht met EU recht.....	7
	IV.2.1 dwingend bestemmingsverband van de staatssteunmaatregel.....	8
	IV.2.2 afwegingstoets van positieve en negatieve effecten	8
	(a) Doelstelling in het algemeen belang	8
	(b) Goed ontworpen steunmaatregel.....	9
	IV.2.3 conclusie afwegingstoets	10
	IV.3 aanmelding van de staatssteun	10
V.	Conclusie	10

II. Kadering wetswijziging

2. Onder de huidige WOK is de wedvergunninghouder verplicht 2,5% van de totale wedomzet op zowel paardenkoersen in Nederland als in het buitenland zowel off- als online, af te dragen aan de draf- en rensport. Dit levert ongeveer €600.000 op per jaar. Bovendien is er onder het huidige kader een exclusieve wedvergunninghouder voor het offline en online wedaanbod op binnen- en

buitenlandse races.¹ Met deze wedvergunninghouder heeft de paardenrace sector een privaatrechtelijke overeenkomst die een afdracht van 70% op het Netto Spelresultaat omvat op binnenlandse koersen zowel off- als online. Deze overeenkomst levert in de praktijk een afdracht op van ongeveer €600.000 per jaar. Echter onder het voorstel voor een nieuw besluit ter uitvoering van KOA onder artikel 2.2 lid 1, moet de vergunninghouder iedere maand 10% van het bruto spelresultaat inhouden over de weddenschappen die hij die maand heeft afgesloten op uitslagen van de draf- of renwedstrijden die in Nederland zijn georganiseerd. Dit levert volgens de huidige cijfers €125,000 op. Terzijde zou de exclusieve wedvergunninghouder geen exclusieve vergunning meer hebben (met uitzondering van de offline wedvergunning op de Nederlandse draf- en renwedstrijden) en moeten alle wedvergunninghouders 29% kansspelbelasting betalen op het bruto spelresultaat. Concreet betekent dit dat er geen marge meer over is om afdrachten aan de paardensector te doen na betalen van de belasting. Concluderend ontstaat er een tekort in afdracht aan de paardensector van €1,075,000 indien het voorstel materiële wet wordt.

3. Dit afdrachtspercentage wordt door de Nederlandse overheid gerechtvaardigd als rekening houdend met aan de ene kant de budgetneutraliteit voor de NDR en aan de andere kant het verdienmodel voor vergunninghouders voor weddenschappen niet te verhinderen en zodoende kanalisatie van de vraag naar weddenschappen op draf- en rensportwedstrijden naar legale aanbieders.

4. Verder beroept de Nederlandse overheid zich op de analyse gemaakt door EY Montesquieu ('EY').² Echter deze studie stelt voor om in een situatie waarbij vergunninghouders geen afdracht verplicht zijn voor weddenschappen op uitslagen van de draf- of renwedstrijden georganiseerd in het buitenland, een afdracht percentage van 17,2% te hanteren. Dit in tegenstelling tot een afdrachtspercentage van 9,1% wanneer de buitenlandse draf- of renwedstrijden wel afdracht verplicht zijn. Het aangeraden percentage voor de situatie gekozen in het voorstel tot wijziging van Ministerieel besluit is dus 17,2% wat duidelijk hoger is dan de door de overheid gekozen 10%. Bovendien had SNDR reeds bedenkingen over de werkwijze, conclusies en aanbevelingen van bovenstaand rapport. Deze bedenkingen zijn geuit aan de bevoegde minister en zijn zonder gevolg gebleven. De keuze voor 10% zal dan ook ruimschoots onvoldoende zijn om de continuïteit van de paardensportsector te garanderen, met name het aantal paarden in training, het aantal eigenaars, kernindustrietewerkstelling en de hoeveelheid paarden die in een bepaalde race meelopen. Richtlijn 90/428 van 26 juni 1990 inzake het handelsverkeer in voor wedstrijden bestemde paardachtigen en houdende vaststelling van de voorwaarden voor deelneming aan deze wedstrijden bevestigt in de preambule het belang van het verzekeren van een rationele ontwikkeling van de productie van paardachtigen en het bevorderen van het behoud, de ontwikkeling en de verbetering van de fokkerijsector. En net deze ontwikkeling komt in het gedrang.

5. In de specifieke toelichting over het voorstel van ministerieel besluit over artikel 2.2, erkent de Nederlandse overheid de daling van de afdracht aan de Nederlandse paardensportsector. De overheid stelt dat er mogelijkheden worden verkend voor compensatie van de verminderde afdracht. Echter tot op heden is geen eenduidige informatie bekend over deze mogelijkheden.

6. Bovendien is het zo dat wedoperatoren die weddenschappen aanbieden op buitenlandse paardenraces voordeel ondervinden van de inspanningen van de Nederlandse paardensector.

¹ *Meer bepaald deonderneming Runnerz (ZEbetting egaming) met een vergunning tot 2022.*

² *Afdrachtspercentage draf- en rensport, EY Montesquieu, 30 maart 2018.*

Immers paarden die in Nederland zijn getraind met de ondersteuning van de Nederlandse paardensector, rijden frequent in het buitenlandse races. Heel concreet zijn in 2018 welgeteld 565 verschillende paarden (Nederlands gefokt en paarden definitief ingevoerd in Nederland) gestart in Nederland en daarvan zijn er 224 (circa 45%) in 2018 ook gestart in wedrennen in het buitenland.

7. Ter conclusie is het duidelijk dat de afdracht aan de Nederlandse paardensportsector zal afnemen op zodanige wijze dat de continuïteit van de sector in het gedrang komt. In het volgende hoofdstuk zullen we oplossingen aanreiken, geïnspireerd op de situatie in andere lidstaten van de Europese Unie ('EU'), om de verminderde afdracht te compenseren.

III. Oplossingen

8. In de EU zijn er verschillende modellen om de paardensport sector te ondersteunen. Deze modellen vallen te presenteren op een spectrum. Dit spectrum gaat van enerzijds het Deense model van taxatie van weddenschappen op paardenwedrennen tot anderzijds het Belgische model waar de vergunninghouders voor weddenschappen op paardenrennen door de wet verplicht zijn bijdragen te leveren in het kader van overeenkomsten gesloten met de renverenigingen. Ondersteuning voor de paardenrensector kan aldus de vorm aannemen van staatssteun (hetgeen vorm kan worden gegeven op een amalgaam van verschillen manieren) aan de ene kant, of via een wettelijk kader waarbinnen de paardensector *leverage* heeft om faire overeenkomsten te onderhandelen met wedoperators. In het Belgisch model, zoals recent gewijzigd bij wet van 7 mei 2019 (*BS 15 mei 2019*), met ingang van 1 augustus 2019, strekt de *leverage* van de paardensector zich uit tot de wedrennen gelopen in het buitenland. Staatssteunmodellen kunnen eveneens bijdragen opleggen gebaseerd op omzet behaald uit weddenschappen op paardenrennen gelopen in het buitenland. Het Finse staatssteunmodel bijvoorbeeld is gebaseerd op een staatsonderneming die weddenschappen aanbiedt, en een percentage van de totale omzet afdraagt aan de paardensector.

9. Nederland situeert zich onder het huidige ontwerp van wet op dit spectrum aan de zijde van het Deense model gezien de nieuwe wet rechtstreeks bijdragen voorschrijft op alle weddenschappen op draf- of renwedstrijden gehouden in Nederland (maar niet in het buitenland). Dergelijke rechtstreekse ondersteuning van de paardensector is in ieder geval een vorm van staatssteun, hetgeen op zich evenwel niet problematisch is (zie *infra*).

10. Zoals hierboven beschreven echter volstaat de vooropgestelde bijdrage niet om de continuïteit van de paardensport sector te garanderen. Problematisch is dat enerzijds de paardensector geen wettelijke *leverage* wordt gegeven om wedvergunninghouders tot faire overeenkomsten inzake afdrachten te bewegen; en anderzijds dat de staatssteun via afdrachten is beperkt tot wedrennen gelopen in Nederland. De afdracht wordt in het voorstel enkel berekend op weddenschappen op paardenwedrennen gelopen in Nederland, met uitsluiting van paardenwedrennen gelopen in het buitenland. Dit zorgt ervoor dat de omzet waarop de bijdrage wordt berekend (veel) te klein is om de Nederlandse paardenrensector in leven te houden.

11. Bovendien zorgt dit ook voor een juridisch pervers effect aangezien het een *loophole* creëert specifiek ten voordele van wedoperators en ten nadele van de paardenrensector. Wanneer men het bredere plaatje bekijkt, zeker in functie van de economische realiteit dat vele wedoperators internationale ondernemingen zijn met vergunningen in verschillende Europese lidstaten, dient men te concluderen dat het logisch en redelijk is om omzet behaald in Nederland op wedrennen gelopen in het buitenland op te nemen in de belastbare basis voor return aan de Nederlandse paardensector.

12. Immers, in het andere geval kan een wedoperator in Nederland weddenschappen aanbieden op wedrennen gelopen in het buitenland zonder hiervoor een afdracht te betalen. Dergelijke weddenschappen aanbieden is voor de wedoperator alsdan economisch voordeliger

dan weddenschappen op Nederlandse paardenrennen. De wet zou op die manier de in Nederland vergunde wedoperatoren aansporen tot het promoten van weddenschappen op buitenlandse wedrennen, ten nadele van Nederlandse wedrennen. Men creëert dus een situatie waarbij de Nederlandse wedrensector uit de markt wordt geduwd. Tel daarbij de realiteit dat een Nederlandse vergunninghouder voor weddenschappen aangeboden in Nederland op wedrennen gelopen bv. in Engeland evenmin een Engelse afdracht dient te betalen. Deze vergunninghouder is immers enkel onderhevig aan de Nederlandse kansspelwetgeving en Nederlandse afdracht regeling voor deze activiteiten. Tegelijkertijd zal een vergunninghouder in Denemarken bv., die aan het Deense publiek weddenschappen aanbiedt op Nederlandse paardenwedrennen, geen afdracht verschuldigd zijn aan de Nederlandse paardensector. Het is duidelijk dat het voor wedoperatoren niet moeilijk zal zijn om hun aanbod internationaal (i.e. in de verschillende markten waarin men vergund is) zodanig vast te stellen dat men zo min mogelijk afdrachten moet betalen aan de paardensector.

13. Daarbij moet ook de realiteit in acht genomen worden dat ook de paardensector zelf een sterke internationale dimensie kent. Nederlandse paarden, gekweekt en getraind in Nederland door de Nederlandse paardensector en gefinancierd door de Nederlandse paardensector, lopen ook in buitenlandse paardenwedrennen (zie *supra* randnr. 6). Ook in dit opzicht is het logisch de ondersteuning voor de Nederlandse paardenrensector niet artificieel te beperken tot een heffing op weddenschappen genomen op wedrennen gelopen in Nederland. De Nederlandse paardensector draagt actief en concreet bij aan wedrennen gelopen in het buitenland.

14. Het is ook van belang te onderstrepen dat nationale wedrenmarkten, zowel wat betreft de weddenschappen als wat betreft de paardensector, sterk verschillen tussen lidstaten onderling. Er kan geen simpele kopij gemaakt worden van een model dat werkt in de ene lidstaat in de veronderstelling dat dit dan ook wel zal werken in Nederland. Zoals het Hof van justitie reeds meermaals heeft beslist dat *“de enkele omstandigheid dat de ene lidstaat voor een ander stelsel van bescherming heeft gekozen dan de andere lidstaat, kan geen invloed hebben op de beoordeling van de noodzaak en de evenredigheid van de ter zake getroffen regelingen”*³ en ook *“dat de bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard, alsmede de aan kansspelen en weddenschappen verbonden negatieve morele en financiële gevolgen voor het individu en de samenleving kunnen rechtvaardigen dat de nationale autoriteiten over voldoende beoordelingsvrijheid beschikken om volgens hun eigen waardeschaal te bepalen wat noodzakelijk*

*is voor de bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde”*⁴. De genomen maatregelen moeten specifiek geënt zijn op de marktrealiteit, in functie van de specifieke doelstellingen van de kansspelwetgeving. Een lidstaat met een zeer sterk ontwikkelde nationale wedrenmarkt, waarbij spelers in hoofddeorde wedden op nationale wedrennen, en paarden in hoofddeorde lopen in nationale wedrennen, heeft geen nood aan dezelfde ondersteunende regelgeving als een lidstaat waarbij de nationale renverenigingen moeten opboksen tegen populaire buitenlandse wedrennen, en waarbij spelers in grote mate wedden op die buitenlandse wedrennen en paarden in grote mate lopen in die buitenlandse wedrennen. Zo kan bv. Frankrijk op geen enkele manier worden vergeleken met Nederland.

15. België zit wel enigszins in een met Nederland vergelijkbare situatie – althans meer dan pakweg Frankrijk, Engeland of Denemarken. In België is de regelgeving niet zonder reden op die wijze opgesteld dat de paardensector een return kan onderhandelen met de in België vergunde wedoperatoren voor een afdracht uit wedrennen gelopen in België en in het buitenland. Zonder al te veel in detail te treden over de specificiteit van de Belgische regelgeving, kan worden verduidelijkt dat enkel weddenschappen op wedrennen gelopen in het buitenland mogen worden

³ Zie bv. *arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol, C-42/07, EU:C:2009:519, paragraaf 58 en de daarin aangehaalde rechtspraak.*

⁴ Zie bv. *arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2010, Markus Stoß, gevoegde zaken C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 en C-410/07, EU:C:2010:504, paragraaf 76 en de daarin aangehaalde rechtspraak.*

aangeboden door wedoperatoren die weddenschappen aanbieden op wedrennen gelopen in België. En weddenschappen aanbieden op wedrennen gelopen in België vereist het akkoord van de organiserende renverenigen. Voor het aanbieden van weddenschappen op buitenlandse wedrennen, is een akkoord nodig met alle erkende Belgische renverenigen. Wedoperatoren dienen aldus tot een faire overeenkomst te komen met de Belgische renverenigen indien zijn in België weddenschappen op paardenwedrennen willen aanbieden.⁵

16. Het Belgisch model is geen staatssteun – het valt niet onder de constitutieve elementen van de definitie. Evenwel vertrekt het in de kern wel vanuit dezelfde premisse als staatssteunmodellen, met name een return vanuit de wedsector naar de paardensector, en dit gebaseerd op omzet van alle paardenweddenschappen genomen van Belgische gokkers. Welk model Nederland, of eender welke lidstaat, ook opteert te implementeren, het is steeds aangewezen dat het in totaliteit een functionele afdrachtregeling naar de paardensector behelst. *Functioneel* impliceert dat er een budget wordt gecreëerd waarbij de leefbaarheid van de paardensector niet in het gedrang is. Dit kan aldus via een voldoende staatssteun, via het creëren bij wettelijk kader van een voldoende ruime *leverage* voor de paardensector bij onderhandelingen met de wedsector, of via een hybride model. Het huidig voorgestelde model is echter niet functioneel en dient aldus te worden aangevuld door een bredere belastbare basis (ook buitenlandse paardenwedrennen) of door het implementeren van een specifiek recht in hoofde van

5 Zie art. 43/2 van de Belgische Kansspelwet:

§ 1 Inzake paardenwedrennen worden enkel volgende weddenschappen toegelaten:

1° de onderlinge weddenschappen op paardenwedrennen die in België plaatsvinden en die worden georganiseerd door een renvereniging die erkend is door de bevoegde federatie;

2° de onderlinge weddenschappen op paardenwedrennen die in het buitenland plaatsvinden;

3° de weddenschappen tegen vaste of conventionele notering op paardenwedrennen die in België plaatsvinden en die worden georganiseerd door een renvereniging die erkend is door de bevoegde federatie; 4° de weddenschappen tegen vaste of conventionele notering op paardenwedrennen die in het buitenland plaatsvinden.

§ 2 Inzake paardenwedrennen kunnen:

1° de weddenschappen bedoeld in paragraaf 1, 1° en 3°, enkel worden ingericht mits toestemming van de renvereniging die de betreffende wedren organiseert onder de door de Koning bepaalde voorwaarden. Deze vereniging mag de vorm aannemen van een vereniging zonder winstoogmerk;

2° de weddenschappen bedoeld in paragraaf 1, 2°, enkel worden ingericht onder de door de Koning bepaalde voorwaarden door de inrichter van de weddenschappen bedoeld in de bepaling onder 1° en mits een overeenkomst tussen de buitenlandse inrichter erkend in een lidstaat van de Europese Unie en de vergunninghouder F1;

3° de weddenschappen bedoeld in paragraaf 1, 4°, enkel worden ingericht onder de door de Koning bepaalde voorwaarden door de inrichter van de weddenschappen bedoeld in de bepaling onder 1°.

§ 3 De vergunninghouder F1P die weddenschappen op paardenwedrennen georganiseerd door een renvereniging bedoeld in paragraaf 2, 1°, wil aanbieden, sluit een overeenkomst met die renvereniging. De overeenkomst waarbij de renvereniging instemt met de aanbieding van weddenschappen, bepaalt minstens hoe de renvereniging de gegevens met betrekking tot de wedrennen die zij organiseert doorzendt, de termijn voor het doorzenden ervan en de vergoeding die door de partijen wordt overeengekomen.

Wanneer de vergunninghouder F1P weddenschappen wil aanbieden op het geheel van de paardenwedrennen georganiseerd door erkende renverenigen, sluit hij een overeenkomst met het geheel van deze renverenigen. Deze overeenkomst bepaalt minstens hoe de renverenigen de gegevens met betrekking tot de wedrennen die zij organiseren doorzenden, de termijn voor het doorzenden ervan en de vergoeding die door de partijen wordt overeengekomen.

Wanneer een vergunninghouder F1P weddenschappen wil aanbieden op alle paardenwedrennen georganiseerd door de erkende renverenigen of paardenwedrennen gelopen in het buitenland, bereiken de renverenigen overeenstemming over het beheer van de gegevens en beelden van hun paardenwedrennen, alsook over het verlenen van toestemming om weddenschappen aan te bieden op de paardenwedrennen. De vergunninghouder F1P zal slechts een enkele periodieke vergoeding verschuldigd zijn voor deze toestemming, verdeeld onder de erkende renverenigen volgens een door hen onderling bepaalde verdeelsleutel.

de renverenigingen (*in Nederland: de SNDR*) waarmee zij toelating kunnen verlenen of weigeren aan vergunninghouders om weddenschappen aan te bieden op (alle soorten) paardenwedrennen.

IV. Verenigbaarheid staatssteun voor paardensector met Unierecht

17. Een afdracht aan de paardensportsector via een vorm van “terugvloeï van taxatie of afdracht” zal in elk geval een vorm van staatssteun zijn onder EU recht. Deze afdracht zal dus moeten worden aangemeld aan de Europese Commissie (‘EC’).⁶ Vervolgens bepaalt de EC of deze staatssteunmaatregel toelaatbaar is onder EU recht. In verschillende andere EU-landen zijn echter al gelijkaardige staatssteunmaatregelen goedgekeurd door de EC. Meer specifiek betreft

het de regelingen van Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland.⁷ In de volgende afdelingen volgt de juridische analyse van de voorgestelde maatregel waarin de voorgestelde maatregel staatssteun uitmaakt en waarom deze staatssteun gerechtvaardigd is (of minstens zou moeten zijn).

IV.1 Analyse voorgestelde maatregel

18. Overeenkomstig artikel 107(1) VWEU “*zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.*”.

19. Een maatregel is dus staatssteun als de volgende cumulatieve voorwaarden voldaan zijn: (i) de maatregel wordt door een lidstaat toegekend via **staatsmiddelen**, (ii) deze maatregel een **selectief economisch voordeel** geeft aan bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen, (iii) het voordeel vervalst of dreigt de **mededinging te vervalsen**, en (iv) de maatregel beïnvloedt **intra-EU handel**.

IV.1.1 Staatsmiddelen

20. Er zijn twee cumulatieve voorwaarden in deze eerste fase: (i) is de maatregel toerekenbaar aan de Staat, en (ii) is de maatregel bekostigd via staatsmiddelen.

21. Een maatregel is toerekenbaar aan de Staat wanneer een overheidsinstantie een voordeel toekent aan een begunstigde, zelfs als de overheidsinstantie juridische autonomie bezit ten aanzien van andere overheidsinstanties. Evenzeer is dit het geval wanneer een overheidsinstantie een private of publieke instelling aanduidt om de maatregel die een begunstigde bevoordeelt te beheren. Ongeacht de exacte vorm die de afdracht zal hebben, zal deze afdracht steeds voldoen aan deze eerste voorwaarde.

22. Staatsmiddelen omvatten alle middelen van de publieke sector, inclusief de opbrengst van een belasting ongeacht of deze opbrengst oorspronkelijk van een private aard waren.⁸ Subsidies gefinancierd via parafiscale heffingen of verplichte bijdragen opgelegd door de Staat en beheerd en toebedeeld in overeenstemming met de bepalingen van overheidsregels impliceren een overdracht van staatsmiddelen.⁹ De voorgestelde afdracht omvat dus zeker staatsmiddelen.

⁶ *Overeenkomstig artikel 108 lid 3 Verdrag betreffende de Wering van de Europese Unie (‘VWEU’)*

⁷ *Staatssteun Beslissing SA.48604 (Denemarken), Staatssteun Beslissing SA.30753 (Frankrijk), staatssteun Beslissing SA.35200 (Duitsland) en Staatssteun Beslissing SA.46216 (Verenigd koninkrijk).*

⁸ *Zie hiervoor het Vonnis van het Gerecht van 12 december 1996, Air France tegen Commissie, T-358/94, EU:T:1996:194, paragrafen 63-65.*

⁹ *Zie hiervoor het Arrest van het Hof van Justitie van 2 juli 1974, Italië tegen Commissie, C-173/73, EU:C:1974/71, paragraaf 6, Arrest van het Hof van Justitie van 11 maart 1992, Compagnie Commercial de*

IV.1.2 Onderneming

23. Vaststaande rechtspraak van Hof van Justitie, definieert het concept onderneming als elke entiteit bezig met een economische activiteit, ongeacht de juridische status van de entiteit of de manier waarop het gefinancierd wordt.¹⁰

24. De organisatie van paardenraces zijn een economische activiteit die rechtstreeks opbrengsten genereert. Vandaar zijn organisatoren van paardenraces ondernemingen onder artikel 107(1) VWEU.

IV.1.3 Voordeel

25. Een voordeel wordt gegeven aan een onderneming als die onderneming een economisch voordeel krijgt dat het niet zou gehad hebben in normale marktomstandigheden.¹¹ De organisatoren van paardenraces zijn de begunstigen van de afdracht wat een economisch voordeel is dat de organisatoren niet zouden hebben zonder staatsinterventie en onder normale marktomstandigheden. Vandaar is een dergelijke afdracht een voordeel voor de organisatoren van paardenraces.

IV.1.4 Selectiviteit

26. Een maatregel is selectief indien ze bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen bevoordeeld. De afdracht is specifiek bestemd voor het financieren van paardenraces, waardoor de paardenrace industrie de uiteindelijke begunstigde van de maatregel is. De paardenrace industrie is een specifieke groep ondernemingen en vandaar is de maatregel selectief.

IV.1.5 Vervalsing van mededinging en effect op handel

27. Om als maatregel gekwalificeerd te worden als staatssteun onder artikel 107(1) VWEU, moet deze maatregel intra-EU handel beïnvloeden en de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen. Volgens het Hof van Justitie is dit het geval wanneer de maatregel in staat is om de concurrentiepositie van de begunstigde te verbeteren in vergelijking met andere ondernemingen met wie de begunstigde concurreert.¹²

28. De internationale wedrensector heeft algemeen genomen een competitieve natuur en afdrachten via de kansspelwetgeving hebben als doel om de wedrensector internationaal competitief te houden. Vandaar zal een dergelijke maatregel intra-EU handel beïnvloeden en zal ze mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen.

IV.1.6 Conclusie

29. De voorgestelde afdracht zal staatssteun voor de paardenrace sector zijn onder EU recht gezien het alle voorwaarden voldoet en dus zal het moeten worden aangemeld bij de EC.

IV.2 verenigbaarheid van de afdracht met EU recht

L'Ouest, gegroepeerde zaken C-78/90 tot 83/90, EU:C:1992:118, paragraaf 34, Arrest van het Hof van Justitie van 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord, C-206/06, EU:C:2008:416, paragrafen 58 tot 74

10 Arrest van het Hof van Justitie van 12 september 2000, Pavlova en anderen, gegroepeerde zaken C-180/98 tot C-184/98, EU:C:2000:428, paragraaf 74.

11 Arrest van het Hof van Justitie van 2 juli 1974, Italië tegen Commissie, C-173/73, EU:C:1974:71, paragraaf 13, Arrest van Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFE en anderen, C-39/94, EU:C:1996:285, paragraaf 60.

12 Arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980, Philip Morris, C-730/79, EU:C:1980:209, paragraaf 11, Arrest van Hof van Justitie van 9 september 2009, Holland Malt BV, T-369/06, EU:T:2009:319, paragraaf 7.

30. Eens een maatregel staatssteun is kan deze enkel nog rechtsgeldig worden ingevoerd indien de maatregel verenigbaar is met artikel 107(3)c) VWEU. Dit hoofdstuk zal de voorwaarden voor verenigbaarheid uiteenzetten en toepassen op de voorgestelde afdracht.

IV.2.1 dwingend bestemmingsverband van de staatssteunmaatregel

31. Als er een dwingend bestemmingsverband bestaat tussen de opbrengsten van de belasting of heffing en de staatssteunmaatregel in kwestie dan moet de belasting of heffing ook in rekening gebracht worden om de verenigbaarheid van de staatssteunmaatregel met artikel 107(3)c) VWEU te bepalen.

32. Gezien een deel of zelfs het geheel (afhankelijk van de maatregel) van de heffing in kwestie bestemd is voor het financieren van paardenraces, heeft deze een directe impact op de hoeveelheid van de staatssteun aan de sector. Er is een dwingend bestemmingsverband voor een deel of het geheel van de heffing. Vandaar moet de verenigbaarheid van zowel de staatssteunmaatregel als de heffing bekeken worden voor zover deze bestemd is voor de paardensector.

IV.2.2 afwegingstoets van positieve en negatieve effecten

33. Onder artikel 107(3)c) is volgende soort steunmaatregelen verenigbaar met het EU recht: *“steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.”*

34. Om dit te bepalen, maakt de EC een afwegingstoets tussen de positieve effecten van de maatregel in het nastreven van een doelstelling in het algemeen belang, tegen de potentiële negatieve neveneffecten, zoals het effect op handel en de vervalsing van de mededinging. De EC hanteert hiervoor een redenering in drie stappen als volgt:

(a) Heeft de staatssteunmaatregel een goed omschreven doelstelling in het algemeen belang?

(b) Indien ja, is de staatssteunmaatregel ontworpen om een doelstelling in het algemeen belang te behartigen? In het bijzonder,

a. Is de staatssteunmaatregel een gepast instrument of zijn er alternatieve of beter gepaste instrumenten?

b. Vormt de staatssteunmaatregel een stimulans?

c. Is de staatssteunmaatregel proportioneel tot de gestelde doelstelling?

(c) Zijn de vervalsingen van de mededinging en het effect op de handel beperkt tot de mate dat het totale effect van de maatregel positief is?

(a) Doelstelling in het algemeen belang

35. Een afdracht via een heffing zou het doel hebben om de wedrensector in het algemeen te ondersteunen. De organisatie van paardenraces draagt bij tot de verbetering van de prestaties van de paarden en ondersteunt dus nationale paardenfokkerij activiteiten. De voorgestelde maatregel zou uitgavengebieden financieren zoals prijzengeld, anti-dopingactiviteiten en andere kosten gerelateerd aan het organiseren van races die gelinkt zijn aan de ontwikkeling van de ontwikkeling van paardachtigen en het fokken van paardachtigen. Deze uitgavengebieden zijn essentieel voor de duurzaamheid van de Nederlandse wedrensector, met name het aantal paarden in training, het aantal eigenaars, kernindustrie tewerkstelling en de hoeveelheid paarden die in een bepaalde race meelopen. Richtlijn 90/428 van 26 juni 1990 inzake het handelsverkeer in voor wedstrijden bestemde paardachtigen en houdende vaststelling van de voorwaarden voor deelneming aan deze wedstrijden bevestigt in de preambule het belang van het verzekeren van een rationele

ontwikkeling van de productie van paardachtigen en het bevorderen van het behoud, de ontwikkeling en de verbetering van de fokkerijsector.

36. Een dergelijke doelstelling is door de EC al meermaals aanvaard als een geldige doelstelling in het algemeen belang. Voor de Nederlandse afdracht kan dit dus ook. In principe zou dit element dan ook geen probleem moeten vormen.

(b) Goed ontworpen steunmaatregel

37. Gepast instrument. Zowel de paardenrace- als de wedsectoren ondervinden voordeel van de organisatie van paardenraces. Een afdracht heeft als doel de financiering van het organiseren van paardenraces op een manier die het gezamenlijke belang reflecteert door een faire distributie van de financiële last tussen de wed- en de racesector. Bovendien zal de heffing eerlijke concurrentie tussen wedoperatoren toestaan in de markt voor weddenschappen op paardenrennen door een eerlijke verdeling te maken van de last van het financieren van de paardenrennen waarop weddenschappen worden geplaatst bij alle wedoperatoren geregistreerd in Nederlands voor zowel binnen- als buitenlandse races. Gezien Nederlandse paarden vaak in het buitenland racen is het logisch dat ook op die weddenschappen een afdracht gebeurt aan de Nederlandse wedrensector. Immers, zonder een afdracht via een heffing zouden wedoperatoren in een geliberaliseerde markt kunnen genieten van de organisatie van wedrennen in binnen- en buitenland door weddenschappen erop te aanvaarden zonder een deel van de financiële last te dragen gerelateerd aan de organisatie van de races of het mogelijk maken van de races.

38. In de green paper van 24 maart 2011 over online gokken in de interne markt van de EC heeft ze de interdependentie tussen de wed- en race industrie erkend. Meer specifiek stelde ze: *“Een specifiek kenmerk van paardenrennen in vergelijking met andere sporten is de grote aantrekkingskracht ervan op gokkers. De levensvatbaarheid van paardenrennen hangt dus, meer dan bij andere sportevenementen, af van het herinvesteren van een voldoende groot aandeel van gokinkomsten in de activiteit.”*¹³

39. Het opleggen van een vast heffingspercentage, in plaats van een vaste nominale hoeveelheid, zal verzekeren dat de betalingen zich aanpassen in lijn met het niveau van de voordelen die wedoperatoren afleiden uit paardenraceproducten. Bovendien is er geen stimulans voor de paardenracesector om de kosten te verhogen, aangezien de opbrengsten van de heffing onafhankelijk zijn van het kostenaantal van het geïdentificeerde publieke doel.

40. Op basis van deze redeneringen heeft de EC de heffingen in Denemarken, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk als gepast bevonden.

41. Stimulans-effect. Zonder de afdracht via de kansspelbelasting zouden de werkmiddelen van de wedrensector verminderen, wat zou leiden tot een krimp en mogelijks zelfs de totale ineenstorting van de sector.

42. De afdracht heeft het intrinsieke effect dat een verhoging in de inzetten op weddenschappen op Nederlandse en buitenlandse paardenrennen zal leiden tot een verhoging in financiering voor de Nederlandse wedrensector. Dit is een stimulans voor paardenraceondernemingen om hun raceproducten te onderhouden en ontwikkelen opdat er meer weddenschappen op zouden worden genomen. De paardenrace- en wedsectoren hebben dus een gemeenschappelijk belang in de organisatie van paardenraces waar weddenschappen op worden genomen en zij moeten samenwerken om de aantrekkelijkheid te vergroten van paardenraces als een wedproduct en de kwaliteit van de races te maximaliseren.

¹³ *Europese Commissie Green papewan 24 maart 2011 betreffende onlinegokken in de Interne Markt, COM(2011)128 final, p.35.*

43. Bijgevolg heeft de afdracht een stimulans-effect omdat het gedrag van paardenraceondernemingen kan veranderen door de organisatie van meer, en meer aantrekkelijke paardenraces.¹⁴

44. Proportionaliteit van de steun. De proportionaliteit van de heffing kan op dit ogenblik nog niet ten gronde worden beoordeeld maar hier volgen een aantal algemene richtlijnen die de afdracht moet volgen op basis van EC beslissingen.

45. In ieder geval moet de maatregel zo ontworpen worden om de hoeveelheid staatssteun zo klein mogelijk te houden en de vervalsing van de mededing te beperken tot het nodige. Ten eerste moet elke afdracht via een heffing rekening houden met de eigen inkomsten van de paardensector, meer bepaald moeten de kosten die in aanmerking komen voor compensatie beperkt blijven tot de netto kosten gemaakt voor het publieke doel met name de organisatie van de paardenraces en aanverwante activiteiten zoals training van paarden etc. Dit dient te gebeuren op basis van een cijfermatige analyse zoals de studie gemaakt door EY. Ten tweede, is het aangeraden om toezicht op deze proportionaliteit te hebben door de overheid en de nodige boekhoudkundige en organisatorische maatregelen te treffen om dit toezicht mogelijk te maken. Tenslotte kan er best een mechanisme voorzien worden om overcompensatie ongedaan te maken ten aanzien van de kostennoten.

IV.2.3 conclusie afwegingstoets

46. Een definitieve conclusie kan niet gemaakt worden zonder de afdracht via een heffing effectief uit te werken maar in principe kan een dergelijke afdracht toelaatbare staatssteun zijn. Dit is zeker het geval indien de afdracht wordt uitgewerkt conform de richtlijnen hierboven uiteengezet.

IV.3 aanmelding van de staatssteun

47. Artikel 108 VWEU verplicht elke Lidstaat van de EU die een nieuwe staatssteunmaatregel wil invoeren om deze aan te melden bij de EC alvorens deze te implementeren. De maatregel mag ook niet geïmplementeerd worden totdat de EC een beslissing heeft genomen. De Nederlandse overheid is dus gehouden de afdracht via de heffing aan te melden bij de EC alvorens deze te implementeren. De aanmelding moet ook gebeuren op het moment vóór de implementatie wanneer de maatregel nog kan aangepast worden naargelang de opmerkingen van de EC.¹⁵ Praktisch zal de notificatie plaatsvinden via het beveiligde elektronische aanmeldingssysteem van de EC op haar website. Alle communicatie in verband met deze aanmelding moet ook via dit systeem plaatsvinden. Gezien er reeds vier eerdere beslissingen geweest zijn door de EC rond afdrachten aan de paardenrace sector via een belasting, heffing of belastingvrijstelling, is het mogelijk dat de aanmelding van de Nederlandse afdracht kan via een versimpelde procedure.¹⁶ Indien de EC deze procedure toepast op de afdracht in kwestie dan zal de EC binnen 20 werkdagen een beslissing vellen dat het geen staatssteun is ofwel staatssteun waartegen ze geen bezwaren heeft.¹⁷ Anders volgt de EC de normale aanmeldingsprocedure.

V. Conclusie

48. De verminderde afdracht aan de paardensector ten gevolge van het voorstel tot ministerieel besluit ter uitvoering van de WOK/KOA is nefast, en het verdient aanbeveling de regelgeving aan te passen teneinde voldoende compensatie te implementeren ten voordele van de paardensector.

¹⁴ *Zie de positie van de Europese Commissie in Staatssteun Beslissing A.48604 (Denemarken), paragraaf 62.*

¹⁵ *Zie Arrest van het Gerecht van 1 juli 2010, ThyssenKrupp tegen Commissie, T-62/08, EU:T:2010:268.*

¹⁶ *Versimpelde Procedure Mededeling, [2009]OJ C136/3.*

¹⁷ *Respectievelijk op basis van artikels 4(2) en 4(3) van Verordening 2015/1589.*

49. Dit kan bewerkstelligd worden door een grotere afdracht in te voeren. Specifiek zou het correct en logisch zijn de belastbare basis voor de afdracht te vergroten in die zin dat ook inkomsten uit weddenschappen genomen in Nederland op wedrennen gelopen in het buitenland eraan worden toegevoegd. Een optie is om de specifieke heffing in die zin uit te breiden, of de afdracht te laten vloeien uit de kansspelbelasting (van toepassing op alle weddenschappen op binnen- en buitenlandse rennen zelf. Een louter verhoging van de afdracht op Nederlandse rennen houdt het risico in dat wedoperatoren hun aanbod voornamelijk zullen richten op buitenlandse rennen waarop zij geen afdrachten moeten betalen. Dit laatste is dus geen oplossing.

50. Alternatief kan een hybride systeem worden ingesteld waarbij de paardensector naast de afdracht, een wettelijk ingesteld recht krijgt, naar Belgisch model, op basis waarvan zij faire overeenkomsten met wedvergunninghouders kan onderhandelen waarbij deze laatste een contractueel vastgelegde bijdrage leveren aan de paardensector op basis van binnenlandse en buitenlandse rennen.

51. Een afdracht, zij het via een beperkte heffing, een brede heffing, of via kansspelbelasting, zal, ongeacht een al dan niet bredere belastbare basis, staatssteun zijn maar zal hoogst waarschijnlijk toelaatbaar worden geacht door de Commissie na (verplichte) aanmelding door de Nederlandse overheid wegens haar doelstelling indien de uitwerking de toepasselijke voorwaarden respecteert.

* *
*

