
353

Besluit van 9 oktober 2019, houdende wijziging van het Kansspelenbesluit in verband met de verlaging van de minimaal verplichte procentuele afdracht ten behoeve van enig algemeen belang en een andere wijziging

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 21 juli 2015, nr. 666588; Directie Wetgeving en Juridische Zaken;
Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Wet op de Kansspelen;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 6 augustus 2015, No. W03.15.0257/II);
Gezien het nader rapport van de Minister voor Rechtsbescherming van 4 oktober 2019, nr. 2717092 Directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 2 van het Kansspelenbesluit wordt gewijzigd als volgt:

A

In onderdeel b wordt «De afdracht bedraagt ten minste 50%» vervangen door: De afdracht bedraagt ten minste 40%.

B

Onderdeel i komt te luiden:

i. De rekening en verantwoording dient vergezeld te gaan van een onderzoeksverslag en een verklaring omtrent de getrouwheid daarvan, opgesteld door een accountant die is ingeschreven in het in artikel 36, eerste lid, van de Wet op het accountantsberoep bedoelde register, indien de prijzen en premies gezamenlijk een grotere waarde hebben dan € 4.500.

ARTIKEL II

Artikel I, onderdeel A, is niet van toepassing op de vergunning, bedoeld in artikel 3 van de Wet op de kansspelen, die vóór inwerkingtreding van dit besluit voor de duur van maximaal twaalf maanden is verleend.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2020.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 9 oktober 2019

Willem-Alexander

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

Uitgegeven de *tweëntwintigste* oktober 2019

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Onderhavig besluit wijzigt het Kansspelenbesluit op twee onderdelen. Allereerst wordt in artikel 2, onderdeel b, het minimum afdrachtpercentage van de nominale waarde van de verkochte loten («deelnemingsbewijzen») voor goededoelenloterijen verlaagd van 50% naar 40%. Ten tweede vervalt, in verband met de per 1 januari 2013 inwerking getreden Wet op het accountantsberoep, het in artikel 2, onder i, gemaakte onderscheid tussen verschillende typen accountants.

Wijziging van het afdrachtpercentage

Bij brief van 19 maart 2011 is een modernisering van het kansspelbeleid aangekondigd mede in het licht van de veranderde kansspelmarkt in Nederland.¹ Die modernisering strekt er onder meer toe de doelstellingen van het kansspelbeleid – het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het voorkomen van fraude en criminaliteit – daar waar de betrokken belangen dat toelaten, voortaan niet langer te realiseren door middel van een beperking van het aantal vergunninghouders, maar door strenge regels en strikt toezicht op de naleving daarvan. Dit biedt de verschillende kansspelaanbieders de mogelijkheid om een passend en attractief aanbod van kansspelen te realiseren, waardoor consumenten naar het legale aanbod van kansspelen worden geleid (de zgn. «kanalisatie»). Op het terrein van kansspelen op afstand en het loterijstelsel is deze modernisering in uitvoering of in voorbereiding.²

Houders van vergunningen die zijn verleend op grond van artikel 3 van de Wet op de kansspelen (de goededoelenloterijen) genereren met de afdracht van de opbrengsten van de loterijen sinds lange tijd belangrijke financiële bijdragen aan het algemeen belang, waaronder gezondheidszorg, (breedte)sport, cultuur, welzijn, natuur, mensenrechten en internationale hulp. De opbrengsten van de loterijen moeten in de vorm van structurele of incidentele uitkeringen worden afgedragen aan instellingen werkzaam op één of meer specifiek bepaalde doeleinden van algemeen belang. Voor de inwerkingtreding van dit besluit bedroeg de minimale afdracht ingevolge artikel 2, onderdeel b, van het Kansspelenbesluit ten minste 50% van de nominale waarde van de verkochte loten («deelnemingsbewijzen»). Hoewel die afdrachten op zichzelf geen doelstelling van het kansspelbeleid zijn, is de regering zich terdege bewust van het grote maatschappelijke belang van de bijdragen van loterijen aan goede doelen.

De kansspelmarkt is aan verandering onderhevig. Zo worden onder meer kansspelen op afstand gereguleerd. In dat veranderende landschap is het van belang dat de continuïteit van loterijen, die een laag risico op kansspelverslaving kennen en bijdragen aan maatschappelijke initiatieven, ook op termijn gewaarborgd blijft. Met het oog daarop hebben de Stichting de Nationale Sporttotalisator en de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij hun krachten gebundeld en zijn hun rechtsopvolgers De Staatsloterij B.V. en De Lotto B.V. inmiddels gefuseerd om hun

¹ Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 124.

² Zie de wet van 20 februari 2019, Stb. 2019, 127, tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand (Kamerstukken 33 996), het ontwerpbesluit kansspelen op afstand (bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 33 996, nr. 74), en de beleidsvisie herijking loterijstelsel (Kamerstukken II 2013/14, 24 557, nr. 134).

positie op de Nederlandse kansspelmarkt te versterken. Daarnaast is vanaf medio 2016 meer ruimte geboden aan nieuwe initiatieven op de Nederlandse markt van goededoelenloterijen. Om deze verruiming op een verantwoorde wijze vorm te geven is beleid geformuleerd met heldere en streng selecterende vergunningvoorwaarden. Met dit beleid wordt de goededoelenloterijen meer ruimte geboden om hun spelaanbod voor de speler in Nederland aantrekkelijker te maken. Innovatie van hun spelaanbod kan worden gerealiseerd door aanpassing van de voorschriften die aan de vergunningen zijn verbonden. Daarnaast wordt het hen door middel van verlaging van het minimaal verplichte afdrachtpercentage mogelijk gemaakt een hoger prijzengeld beschikbaar te stellen. Veel spelers nemen vooral deel aan een loterij om kans te maken op een prijs. Een aantrekkelijke (hoofd)prijs is daarmee een belangrijke succesfactor van een loterij. Met het percentage van 10% waarmee de verplichte afdracht in dit besluit is verlaagd, is aangesloten bij het percentage waarmee de minimaal verplichte afdracht aan goede doelen in 2004 is verlaagd.

Verwacht wordt dat de verlaging van het minimale afdrachtpercentage via verhoging van het prijzengeld leidt tot een aantrekkelijker aanbod van alle goededoelenloterijen, waardoor de omzet van de vergunninghouders en daarmee de afdracht aan de vaste beneficianten op peil kan blijven. Deze verwachting wordt bevestigd door de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij en de VriendenLoterij, die onder meer in hun consultatiereactie hebben toegezegd dat de jaarlijkse bijdrage aan de bestaande begunstigen niet zal afnemen als gevolg van de verlaging van het verplichte afdrachtpercentage. Een en ander wordt blijkens de consultatiereactie ook bevestigd door hun vaste beneficianten die zijn verenigd in het Goede Doelen Platform. Op voorhand kan niet worden uitgesloten dat de totale afdracht op de korte termijn tijdelijk een lichte daling zal laten zien. Die daling zal in dat geval volgens opgave van de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij en de VriendenLoterij ten laste gaan van de eenmalige schenkingen, die normaliter plaats vinden indien de totale inleg daarvoor voldoende ruimte biedt.

Het verlaagde afdrachtpercentage geldt niet alleen voor de aanbieders van de zogenaamde landelijke goededoelenloterijen, maar ook voor de houders van vergunningen voor kleinere loterijen met een eenmalig karakter. Laatstbedoelde vergunningen worden, afhankelijk van de hoogte van het prijzengeld, verleend door het college van burgemeester en wethouders of door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit.

De afdrachtspercentages van de staatsloterij en het lottospel worden niet gewijzigd als gevolg van de keuze om het afdrachtspercentage voor goededoelenloterijen te verlagen van 50% tot 40% van de nominale waarde van de verkochte loten. De versterking van de positie van de aanbieders van lottospelen en de staatsloterij is inmiddels gerealiseerd met de fusie van De Lotto B.V. en De Staatsloterij B.V. tot een efficiëntere organisatie die ook in de toekomst op de veranderende Nederlandse kansspelmarkt een stabiele financiële positie kan behouden en de mogelijkheden heeft om aan de spelwensen van de spelers tegemoet te komen. Voor aanpassing van het afdrachtspercentage voor het lottospel of de staatsloterij bestaat op dit moment dan ook geen aanleiding. Dit betekent uiteraard niet dat de afdrachtspercentages voor het lottospel en de staatsloterij in de toekomst niet om andere redenen kunnen worden aangepast. Aangezien de verschillende loterijproducten ook op verschillende andere vergunningvoorwaarden dan de afdrachtspercentages van elkaar verschillen, kan de verlaging van het afdrachtspercentage voor de goededoelenloterijen ook onafhankelijk van de afdrachtspercentages van de staatsloterij en de lotto worden doorgevoerd.

De verlaging van het afdrachtpcentage in dit besluit leidt tot aanpassing van het desbetreffende voorschrift dat aan de vergunning wordt verbonden. Zij brengt geen verandering aan in de overige voorschriften die aan de vergunning worden verbonden. Deze bepalen onder meer dat de opbrengst van de verkochte deelnemingsbewijzen wordt afgedragen aan de beneficianten en dat slechts noodzakelijke kosten mogen worden gemaakt. Hiermee is gewaarborgd dat de gelden die met de verlaging van het afdrachtpcentage vrij komen, daadwerkelijk ten goede komen aan een aantrekkelijker speleraanbod. De kansspelautoriteit ziet toe op de naleving van deze vergunningvoorschriften.

Europeesrechtelijke context

Het aanbieden van kansspelen valt onder het door artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gewaarborgde vrije dienstenverkeer binnen de Europese Unie. Een beperking van het dienstenverkeer moet worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang en voldoen aan de voorwaarden die in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie met betrekking tot de evenredigheid daarvan zijn ontwikkeld. Zo mag een beperking niet verder gaan dan noodzakelijk is en moet zij ertoe bijdragen dat de kansspelactiviteiten op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt. Bij gebreke van harmonisatie op het niveau van de Unie zijn de lidstaten in beginsel vrij om hun beleidsdoelstellingen op het gebied van kansspelen te bepalen. In verband met de bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard en de aan kansspelen verbonden risico's is in de rechtspraak van het Hof aan de lidstaten ruime beoordelingsvrijheid toegekend om te bepalen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde.

De doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid vormen dwingende redenen van algemeen belang die een beperking van het vrije dienstenverkeer kunnen rechtvaardigen.³ In Nederland (en de andere lidstaten⁴) worden loterijproducten van oudsher gereguleerd met een algemene verplichting om de opbrengst daarvan af te dragen aan doelen van algemeen belang of de staat. De afdrachtsverplichting is een geschikt instrument om het loterijaanbod te beperken en de vraag naar loterijproducten te kanaliseren naar een veilig en gereguleerd aanbod waarin de speler wordt beschermd tegen de aan kansspelen inherente risico's zoals kansspelverslaving en fraude. Nationale regelingen met een afdrachtsverplichting zijn in de rechtspraak van het Hof in beginsel verenigbaar met het Unierecht bevonden.⁵ De financiering van dergelijke doelen kan een beperking van het dienstenverkeer op zichzelf niet rechtvaardigen, maar de omstandigheid dat een beperking bijkomstig bijdraagt aan dergelijke financiering belet niet dat die beperking gerechtvaardigd kan zijn indien daarmee in de eerste plaats daadwerkelijk de

³ Zie onder meer HvJ EU 3 juni 2010, C258/08 (Ladbroke's), ECLI:EU:C:2010:308.

⁴ Afdrachten uit kansspelopbrengsten aan goede doelen zijn in alle lidstaten van oudsher van bijzonder groot belang bij de regulering van kansspelen. Hoewel de inrichting van de afdrachten mede als gevolg van culturele, historische en nationale tradities verschillen, zijn de stelsels van alle lidstaten er op gericht die afdrachten te behouden. Zie onder meer het Commission Staff Working Document *Online gambling in the Internal Market* van 23 oktober 2012 (SWD(2012) 345) bij de Mededeling van de Commissie *Een breed Europees kader voor onlinegokken* (COM(2012) 596), p. 100 e.v.

⁵ Zie onder meer HvJ EG 24 maart 1994, C275/92 (Schindler), punten 57-61; HvJ EG 21 september 1999, C-124/97 (Läärä), ECLI:EU:C:1999:435, punten 32-43, en HvJ EG 21 oktober 1999, C67/98 (Zenatti), punten 30-36.

dwingende redenen van algemeen belang worden nagestreefd die die beperking rechtvaardigen.⁶

In het Nederlandse kansspelbeleid geldt voor de verschillende soorten loterijproducten, zonder onderscheid naar de nationaliteit van de aanbieder of de soort loterij, dat de gehele opbrengst moet worden afgedragen. De afdrachten zijn geen doel op zich, maar vormen wel een maatschappelijk belangrijk neveneffect van deze wijze van regulering. Het onderhavige besluit brengt geen verandering in deze non-discriminatoire, samenhangende en stelselmatige wijze waarop de afdrachtsverplichting in het Nederlandse kansspelbeleid wordt toegepast. Het stelt de goeddoelenloterijen in staat hun loterijaanbod te innoveren en de Nederlandse speler daardoor ook op termijn een voldoende aantrekkelijk en verantwoord kansspelaanbod te bieden om hem er van te weerhouden in te gaan op illegaal aanbod.

De omstandigheid dat automaten spelen in Nederland zonder algemene afdrachtsverplichting worden gereguleerd, maakt het vorenstaande niet anders. De verschillende loterijproducten verschillen wezenlijk van speelautomaten spelen wat betreft de situatie voorafgaand aan regulering, de kenmerken van de spelen en daarmee gepaard gaande risico's op het gebied van kansspelverslaving, consumentenbescherming, criminaliteit en illegaliteit. Dit vergt een andere wijze van regulering om de doelstellingen van het kansspelbeleid zo goed mogelijk te kunnen realiseren.⁷ De inzet van een maatregel voor de regulering van een bepaald soort kansspelen die op het eerste gezicht meer beperkend lijkt, brengt niet met zich mee dat de inzet van andere beperkende maatregelen voor de regulering van andere soorten kansspelen, niet door de nagestreefde doelstellingen is gerechtvaardigd.⁸ Voor de regulering van automaten spelen is een algemene afdrachtsverplichting geen geschikt reguleringsinstrument, omdat zij de kanalisatie van de vraag naar een veilig en gereguleerd aanbod zou belemmeren. De doelstellingen van het kansspelbeleid worden voor deze kansspelen door middel van andere vergunningvoorwaarden gewaarborgd. Mede gelet op de ruime beoordelingsvrijheid van de lidstaten, betekent de omstandigheid dat voor loterijproducten wel en voor automaten spelen geen algemene afdrachtsverplichting wordt gehanteerd, niet dat het Nederlandse kansspelbeleid niet horizontaal consistent is. Een en ander geldt ook voor de regulering van kansspelen op afstand.

Met het onderhavige besluit wordt overigens geen volledige harmonisatie in de afdrachtenregiems voor de goeddoelenloterijen, lotto's en de staatsloterij beoogd. Tussen die verschillende loterijproducten blijven op meerdere onderdelen de nodige verschillen bestaan, hetgeen bijdraagt aan de diversiteit van het legale loterijaanbod waaruit de Nederlandse speler kan kiezen en daarmee aan de noodzakelijke kanalisatie.

Wijziging bepaling omtrent accountantsverklaring

Na afloop van de gelegenheid waarvoor vergunning is verleend dient de vergunninghouder daarover een rekening en verantwoording met toelichtende bescheiden over te leggen. Deze rekening en verantwoording dient vergezeld te gaan van een door een accountant op te stellen onderzoeksverslag en een verklaring omtrent de getrouwheid daarvan.

⁶ Vergelijk onder meer HvJ EU 11 juni 2015, C-98/14 (Berlington Hungary), ECLI:EU:C:2015:386, punt 61.

⁷ Vergelijk ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1466, r.o. 10.6.2.3.

⁸ Zie onder meer HvJ EU 8 september 2010, C316/07, C358/07–C360/07, C409/07 en C410/07 (Stoß e.a.), ECLI:EU:C:2010:504, punten 95–96.

Het huidige Kansspelenbesluit maakt daarbij onderscheid tussen kleinere en grotere loterijen, waarbij het onderzoeksverslag en de accountantsverklaring opgesteld dienen te zijn door respectievelijk een (niet ingeschreven) Accountant-administratieconsulent dan wel een Registeraccountant of een Accountant-administratieconsulent die in het accountantsregister is ingeschreven. Ingevolge de per 1 januari 2013 inwerking getreden Wet op het accountantsberoep dienen zowel Accountant-administratieconsulenten als Registeraccountants – beiden aangeduid als «accountants» – te zijn ingeschreven in het accountantsregister. In het nieuwe artikel 2, aanhef en onder i, komt derhalve het onderscheid tussen accountants die wel of niet in het accountantsregister zijn ingeschreven te vervallen.

Totstandkoming

Het ontwerpbesluit is op 18 december 2014 voor consultatie op internet geplaatst. Betrokken organisaties zijn voorafgaand hieraan gewezen op die consultatie. Er zijn drie openbare en zes niet-openbare reacties ontvangen. De nota van toelichting is naar aanleiding van de ontvangen reacties op de daartoe geëigende plaatsen aangevuld. De kansspelautoriteit en de VNG hebben destijds laten weten geen behoefte te hebben aan het geven van een zienswijze.

Artikelsgewijs

Artikel II

De verlaging van het afdrachtpercentage van 50% naar 40% heeft geen terugwerkende kracht en geldt aldus vanaf het moment van inwerking-treding van dit besluit op 1 januari 2020. De overgangsbepaling brengt tot uitdrukking dat de raad van bestuur van de kansspelautoriteit, respectievelijk het college van burgemeester en wethouders, het verlaagde afdrachtpercentage als voorschrift verbinden aan alle vergunningen die na 1 januari 2020 zijn verleend. De raad van bestuur verbindt het verlaagde afdrachtpercentage bovendien – vanaf 1 januari 2020 – als voorschrift aan bestaande vergunningen met een minimale looptijd van twaalf maanden die vóór 1 januari 2020 zijn verleend. Uit het oogpunt van beperking van administratieve lasten, brengt de overgangsbepaling tot uitdrukking dat de raad van bestuur, respectievelijk colleges van burgemeester en wethouders, het afdrachtpercentage van lopende vergunningen met een kortere vergunningduur (van maximaal twaalf maanden) niet hoeven aan te passen. Worden deze vergunningen na inwerking-treding van dit besluit echter verlengd of opnieuw verleend, dan geldt die plicht logischerwijze wel.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker