

Transparante gunningsprocedures

voor (schaarse) kansspelvergunningen

in Europa

Onderzoek in opdracht van de Kansspelautoriteit

**Henk Remme
Wouter Buwalda**

Bij het uitvoeren van het onderzoek en het opstellen van de rapportage zijn de onderzoekers door diverse deskundigen bijgestaan. In het bijzonder zijn wij Joke Reedijk en Ben van Waterschoot, medewerkers van de Kansspelautoriteit, zeer erkentelijk voor hun bijdrage. Zij hebben ons gedurende het gehele traject uitstekend ondersteund, zowel bij het vinden van de benodigde informatie, het regelen van allerlei praktische zaken als het uitwerken en verfijnen van de rapportage. Daarnaast bedanken wij Hiske Kemme, coördinerend adviseur juridische zaken van de Kansspelautoriteit en Christian Syrier, wetgevingsjurist bij het ministerie van Veiligheid en Justitie, voor het meelesen met hoofdstuk 2 van de rapportage en hun opbouwende commentaar daarop. Ook onze dank aan Peter Geertsen, directiesecretaris van de Kansspelautoriteit, voor het meelesen met hoofdstuk 4.

Inhoudsopgave

1. Inleiding en verantwoording	4
1.1 Inleiding	4
1.2 Opdracht	5
1.3 Verantwoording	6
2. Het Nederlandse kansspelbeleid in Europees perspectief	8
2.1 Europese regelgeving en jurisprudentie	8
2.2 Verdragsbeginselen bij aanbestedingen	9
2.3 Allocatiemechanismen voor de verdeling van schaarse rechten	12
3. Semi-permanente kansspelvergunningen die in aanmerking komen voor transparante procedures	16
4. Ontwikkelen en uitvoeren van gunningsprocedures in Europa	18
4.1 Inleiding	18
4.2 Het ontwikkelen van gunningsprocedures	18
4.3 Het uitvoeren van gunningsprocedures	36
4.4 Analyse	39
5. Quick scan gunningsprocedures in enkele andere Nederlandse sectoren	43
5.1 De verdeling van de frequentieruimte voor mobiele telefonie (UMTS)	43
5.2 De aanbesteding van openbaar vervoer	46
6. Leerpunten en aanbevelingen	49
6.1 Inleiding	49
6.2 Ontwikkeling gunningsprocedures	49
6.3 Uitvoering gunningsprocedures	55
Bijlagen	62
Bijlage A Bibliografie	62
Bijlage B Enquête en begeleidende brief	64
Bijlage C Overzicht aanbevelingen	68

1. Inleiding en verantwoording

1.1 Inleiding

Staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie wil bevorderen dat vergunningen voor semi-permanente loterijen in de toekomst op consistente, transparante en non-discriminatoire wijze worden verleend. Daarmee beoogt hij meer evenwicht aan te brengen in de voorwaarden waaronder de landelijke, semi-permanente loterijen opereren en zo de consistentie en daarmee de (Europeesrechtelijke) houdbaarheid van het Nederlandse kansspelbestel te vergroten.

In zijn beleidsvisie van 19 maart 2011 aan de Tweede Kamer¹ heeft de staatssecretaris meegedeeld de herziening van het loterijstelsel in 2015 te willen doorvoeren. Daartoe wordt onder andere onderzocht hoeveel vergunningen er in de toekomst voor semi-permanente goededoelenloterijen dienen te zijn. Daartoe worden ook de vergunningen voor de (sport)weddenschappen en de lotto gerekend.

De aangekondigde maatregelen in het Regeerakkoord² borduren voort op deze beleidsvisie, maar gaan deels verder. Zo is expliciet vermeld dat vergunningen voor fysieke loterijen (niet online) met ingang van 2015 niet meer onderhands worden gegund, maar door middel van een transparante procedure, zoals een veiling of een vergelijkende toets, ook wel 'beauty contest' genoemd. Dit geldt ook voor de Nederlandse Staatsloterij. De nieuwe vergunninghouders zullen een marktconforme licentiefee betalen. De aangekondigde maatregelen leiden tot een fundamentele wijziging van het loterijregime.

Met het oog op de invoering van het nieuwe stelsel zijn de vergunningen van de bestaande loterijen nog uitsluitend verlengd tot en met 31 december 2014 of 15 januari 2015. De transparante gunningsprocedure zal worden ontwikkeld door het ministerie van Veiligheid en Justitie. De Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) zal worden belast met de vergunningverlening en het toezicht op de naleving van de regelgeving en de vergunningsvoorwaarden.

De Ksa wil meer inzicht krijgen in het ontwikkelen en uitvoeren van transparante gunningsprocedures en heeft opdracht gegeven tot dit vergelijkend onderzoek naar dergelijke procedures in het buitenland. Daarbij gaat het vooral om het op transparante wijze verlenen van vergunningen voor kansspelen waarvoor maar een gelimiteerd aantal vergunningen beschikbaar is. Waar relevant zal ook verslag worden gedaan van transparante gunningsprocedures voor vergunningen die niet in aantal beperkt zijn, met name online aanbod.

In (een bijlage bij) het Regeerakkoord is een taakstelling opgenomen voor de opbrengst van de marktconforme licentiefee (€ 10 mln.). Dit onderzoek richt zich niet op de wijze waarop deze taakstelling het best kan worden gerealiseerd, maar spitst zich toe op de mogelijke verdeelmechanismen om een beperkt aantal vergunningen zo efficiënt en effectief mogelijk te verlenen. Het onderzoek gaat deels ook in op Europeesrechtelijke aspecten, zoals de geschiktheid en consistentie van het stelsel, hoewel het daarbij primair om een politieke en juridische afweging gaat.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 24 557, nr. 124.

² 'Bruggen slaan', Regeerakkoord VVD – PvdA, bijlage J, blz. 77, 29 oktober 2012.

1.2 Opdracht

De opdracht luidde: voer een breed onderzoek uit naar transparante gunningsprocedures in het buitenland, waarbij in ieder geval de volgende aspecten worden onderzocht:

- *Wat is het doel* van de transparante procedure?
- *De wijze waarop* in het buitenland gebruik wordt gemaakt van een transparante gunningsprocedure. Hierbij moet in elk geval worden gekeken naar:
 - *Welke vergunningen* worden transparant verleend?
 - *De manier waarop* de vergunningen worden verdeeld. Bijvoorbeeld: is het een veiling of een vergelijkende toets?
 - *Welke voorwaarden* worden gesteld aan het verkrijgen van een vergunning?
 - *Welke criteria* worden gebruikt bij de selectie?
- *Hoe* is de transparante gunningsprocedure in verschillende landen *ontwikkeld*?
- *Hoeveel tijd* was er nodig *om de procedure te ontwikkelen*?
- *Wat is de gevolgde procedure*?
- *Wat is de doorlooptijd* van de transparante gunningsprocedure?
- *Wat zijn de ervaringen* met de transparante gunningsprocedure?
- *Hoeveel aanvragen* werden verwacht en hoeveel aanvragen werden ingediend?

Tijdens de uitvoering van de opdracht zijn hieraan de volgende vragen toegevoegd:

- *Welke vergunningsduur* wordt voor de verschillende vergunningen gehanteerd?
- *Welke opbrengsten* zijn met de gevolgde procedure gerealiseerd?³

Bij de beschrijving van de werkwijze is ook gekeken naar:

- *Effectiviteit*: wordt met de werkwijze het doel bereikt? En wat draagt dit bij aan een betrouwbaar kanspelaanbod?
- *Efficiëntie*: is de werkwijze efficiënt (kan met de minste inspanningen, tegen de laagste kosten en binnen gestelde termijnen het optimale resultaat worden bereikt)?

In aanvulling op de hiervoor weergegeven opdracht is onderzocht welke ervaringen zijn opgedaan in enkele andere Nederlandse sectoren bij het ontwikkelen en uitvoeren van transparante gunningsprocedures. Deze ervaringen zijn vooral gebruikt bij het formuleren van aanbevelingen.

Conform de opdracht heeft het onderzoek voornamelijk betrekking op het op transparante wijze verlenen van kansspelvergunningen waarvan maar een beperkt aantal vergunningen beschikbaar is. Het onderzoek is verder niet beperkt tot alleen het transparant verlenen van loterijen maar omvat in principe alle mogelijke spelsoorten waaronder online aanbod.

³ Zoals eerder aangegeven richt het onderzoek zich niet op de wijze waarop de taakstelling (€ 10 mln. per jaar) in het Regeerakkoord het best kan worden gerealiseerd. Niettemin zijn waar beschikbaar de opbrengsten die de verschillende landen met de procedures hebben gerealiseerd vermeld.

1.3 Verantwoording

1.3.1 Onderzoek

Enquête

Als eerste stap in het onderzoek is een Engelstalige enquête met begeleidende brief ontwikkeld met daarin vragen over het ontwikkelen en het uitvoeren van transparante gunningsprocedures. De enquête en bijbehorende brief zijn door tussenkomst van de Ksa getoetst door het WODC. De brief is vervolgens ondertekend door de voorzitter van het bestuur van de Ksa en met de enquête toegezonden aan landen waarvan vermoed werd dat zij transparante gunningsprocedures gebruiken voor in aantal beperkte kansspelvergunningen: Alderney, België, Denemarken, Frankrijk, Gibraltar, Griekenland, Ierland, Isle of Man, Italië, Malta, Noorwegen, Portugal, Sleeswijk Holstein, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

Van deze vijftien landen werden er reacties ontvangen van België, Denemarken (afwijzend), Frankrijk, Gibraltar, Ierland (afwijzend), Isle of Man, Italië, Noorwegen (afwijzend), Portugal en het Verenigd Koninkrijk. Ook na rappel werd geen reactie ontvangen van Alderney, Griekenland, Malta, Sleeswijk Holstein en Spanje. De matige respons kan er op duiden dat de betrokken landen zich overvraagd voelden, moeite hadden met de Engelse taal of het anderszins te druk hadden.

Van de vijftien aangeschreven landen bleken uitsluitend Italië, Portugal en het Verenigd Koninkrijk te beschikken over voor dit onderzoek relevante procedures. Daarom is de enquête in overleg met de Ksa ook toegezonden aan: Bulgarije, Estland, Finland, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Polen, Slovenië, Tsjechië en Zwitserland. Van deze landen werd, ook na rappel, slechts een reactie ontvangen van Bulgarije, Estland, Litouwen en Oostenrijk.

Het eindresultaat van de twee enquêterondes viel tegen, niet alleen kwantitatief⁴ maar ook kwalitatief. Vooral het gedeelte over de implementatie van de procedures werd slecht of helemaal niet ingevuld. Op een enkele uitzondering na werd dan ook geen bruikbare informatie ontvangen over de benodigde metingen en kosten, de 'lessons learned' en de effectiviteit en efficiëntie van de procedures. Daarom is waar interessant en relevant ook informatie weergegeven die verstrekt werd door landen met open procedures voor niet in aantal beperkte vergunningen.

Literatuurstudie en internet research

Vanwege de tegenvallende respons van de twee enquêterondes is aanvullend onderzoek gedaan (literatuurstudie en internet research) naar alle (overige) landen van de Europese Unie (28) en Noorwegen en IJsland (niet Liechtenstein) als lid van de Europese Economische Ruimte. Ook is onderzoek gedaan naar een aantal eilanden of gebiedsdelen binnen het Verenigd Koninkrijk (Alderney, Gibraltar, Guernsey, Isle of Man, Jersey) alsmede Servië (aspirant EU-lid) en Zwitserland. Het totaal aantal bestudeerde landen en gebiedsdelen bedraagt hierdoor 37.

Taal speelde bij de literatuurstudie en de zoektocht via internet een belangrijke rol, de opdracht bood immers geen ruimte om relevante stukken te laten vertalen. Het onderzoek vertoont daarom meer diepgang bij die landen die beschikten over informatie in het Engels.

⁴ De totale respons bedroeg 52% (14 van de 27 geënquêteerde landen, waarvan 5 afwijzend).

Landenbezoeken

Ook uit de literatuurstudie en internet research kwam onvoldoende informatie over het implementeren van de procedures. Vooral om die informatie boven tafel te krijgen zijn werkbezoeken gebracht aan Italië en België. Vertegenwoordigers van het Ierse ministerie van Justitie gaven te kennen open te staan voor een werkbezoek maar dan pas op een later moment in het voorjaar van 2014.

Tabel 1 - Onderzochte landen

Nr.	1 ^e enquête ronde	Respons	2 ^e enquête ronde	Respons	Eigen onderzoek	Werkbezoeken
1	Alderney	nee	Bulgarije	ja	Cyprus	België
2	België	ja	Estland	ja	Duitsland	Italië
3	Denemarken	afwijzend	Finland	nee	Guernsey	
4	Frankrijk	ja	Hongarije	nee	IJsland	
5	Gibraltar	ja	Kroatië	nee	Jersey	
6	Griekenland	nee	Letland	nee	Luxemburg	
7	Ierland	afwijzend	Litouwen	ja	Roemenië	
8	Isle of Man	ja	Oostenrijk	ja	Servië	
9	Italië	ja	Polen	nee	Slovakije	
10	Malta	nee	Slovenië	nee	Zweden	
11	Noorwegen	afwijzend	Tsjechië	afwijzend		
12	Portugal	ja	Zwitserland	afwijzend		
13	Sleeswijk Holstein	nee				
14	Spanje	nee				
15	Verenigd Koninkrijk	ja				

1.3.2 Rapportage

De landenrapportage is conform het projectplan opgebouwd uit twee delen. Deel 1 (paragraaf 4.2) gaat over het ontwikkelen van de procedures, inclusief een korte beschrijving van het vigerende stelsel. Deel 2 (paragraaf 4.3) gaat over het uitvoeren van de procedures. De twee gedeelten zijn verschillend opgebouwd. Voor deel 1 was voldoende informatie beschikbaar om een beschrijving per land te kunnen geven. Voor deel 2 was dat, vanwege de beperkte hoeveelheid materiaal, niet mogelijk. In dat deel is de informatie thematisch weergegeven.

Het uiteindelijke landenonderzoek is aanzienlijk breder geworden dan aangegeven in de opdracht. Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen zijn immers alle Europese landen bestudeerd, ook als deze geen direct relevante procedures hadden. Deze bestudering was noodzakelijkerwijs beknopt en kan in een aantal gevallen minder compleet en exact zijn dan deze bij een volledige studie zou zijn geweest. De resultaten hiervan zijn verkort opgenomen in tabel 4.

2. Het Nederlandse kansspelbeleid in Europees perspectief

2.1 Europese regelgeving en jurisprudentie

Het aanbieden van kansspelen valt op grond van artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VwEU) onder het vrij verkeer van diensten.⁵ Kansspelen zijn echter uitdrukkelijk uitgezonderd van de werkingssfeer van Europese richtlijnen die het vrij verkeer van diensten binnen de Europese Unie bevorderen, zoals de E-commercerichtlijn en de Dienstenrichtlijn.

Het ontbreken van harmonisatie van regelgeving op Europees niveau heeft tot gevolg dat de lidstaten in beginsel vrij zijn hun regelgeving op het gebied van kansspelen naar eigen inzicht in te vullen. De afgelopen decennia heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) de vrijheid van de lidstaten echter sterk ingeperkt.

Beperkingen op het grensoverschrijdende dienstenverkeer zijn op grond van het verdrag niet toegestaan, tenzij sprake is van uitzonderingen in het verdrag of zoals weergegeven in de jurisprudentie van het Hof. Zo zijn beperkingen van het vrij verkeer toegestaan als deze niet discriminatoir zijn, er een of meer dwingende vereisten van algemeen belang worden nagestreefd, zij een geschikt middel zijn om die belangen te beschermen en evenredig zijn aan het beoogde doel. Voor de volledigheid, het gaat hier om cumulatieve voorwaarden, niet om facultatieve.

Het Hof heeft in diverse arresten⁶ geoordeeld dat lidstaten onder bepaalde voorwaarden een eigen beleid mogen voeren op het gebied van kansspelen, bijvoorbeeld door het aanhouden van een eigen vergunningstelsel. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om doelstellingen gericht op consumentenbescherming, zoals het voorkomen van kansspelverslaving en het beschermen van minderjarigen, en het voorkomen van misdaad en fraude.

De beperking moet daar daadwerkelijk voor zijn bedoeld en geschikt zijn om deze doelstellingen te bereiken: *'wanneer de autoriteiten van een lidstaat de consumenten aansporen en aanmoedigen om deel te nemen aan loterijen, kansspelen of weddenschappen opdat de schatkist er financieel beter van zou worden, kunnen de autoriteiten van deze staat zich niet op de met de beperking van de gelegenheden tot spelen gediende maatschappelijke orde beroepen ter rechtvaardiging van maatregelen als die in het hoofdgeding'*.⁷ Het Hof aanvaardt in beginsel geen economische of financiële doelstellingen als rechtvaardiging van de beperking van het vrij verkeer van diensten met betrekking tot kansspelen. Het Hof heeft de voorwaarden de afgelopen jaren steeds verder aangescherpt. Zo dienen lidstaten de geschiktheid en noodzaak van beperkende maatregelen aan te tonen, dient de regelgeving consistent te zijn en moeten de beoogde doelstellingen coherent en stelselmatig worden nagestreefd. De lidstaten mogen geen maatregelen nemen, faciliteren of gedogen die hiertegen indruisen.

Het Hof heeft herhaaldelijk uitgesproken dat bepaalde beperkingen slechts geschikt zijn om het doel waarvoor zij zijn ingevoerd – bijvoorbeeld het bestrijden van gokverslaving – te realiseren, indien deze ertoe bijdragen dat de gelegenheden tot spelen worden verminderd en de activiteiten op dit gebied *op samenhangende en stelselmatige wijze* worden beperkt. Dit wordt ook wel de *hypocrisietest* genoemd. In 2010 heeft het Hof geoordeeld dat wanneer de autoriteiten van een lidstaat voor een bepaalde kansspelvorm een monopolie hanteren, maar voor andere soorten kansspelen, die een groter verslavingsrisico kennen dan het kansspel waarvoor een monopolie geldt, een expansiebeleid voeren, zij

⁵ Bij de samenstelling van dit hoofdstuk is onder andere gebruik gemaakt van de beleidsvisie van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 19 maart 2011, het advies van Allen & Overy en Pels Rijcken, *'Op weg naar een aangepast loterijenstelsel, Een juridische verkenning'*, de doctoraalscriptie *'Een beauty contest in kwadraat'* van Lydia van den Bout, de nota van toelichting bij het Besluit van 7 mei 2013, houdende regels ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten en het artikel *'Het Hof van Justitie: Engelbewaarder van het transparantiebeginsel'*, mr. H.M. Stergiou, NtEr, april 2011, nr. 3.

⁶ De meest relevante arresten zijn in het vervolg van dit hoofdstuk vermeld.

⁷ HvJ EU, 6 november 2003, Zaak C-243/01 (*Gambelli*), RO 67.

zich in beginsel⁸ niet meer op de rechtvaardiging van het monopolie kunnen beroepen.⁹ Op grond van dit arrest wordt aangenomen dat niet alleen individuele spelsoorten maar ook onderdelen van het beleid op consistente wijze moeten zijn geregeld (de zogenoemde eis van *horizontale consistentie*). Daardoor kunnen vergunningen niet telkens opnieuw selectief worden verleend, zoals tot voor kort in Nederland gebruikelijk was.

Aan de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) en het Nederlandse stelsel voor het organiseren van kansspelen liggen de volgende doelstellingen ten grondslag: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit. Mede door de opkomst van (in Nederland nu nog illegale) online kansspelen is het voor het realiseren van deze doelstellingen van belang dat het legale aanbod zodanig passend en attractief is, dat consumenten dit verkiezen boven het illegale aanbod. Dat valt binnen de jurisprudentie van het Hof. Zo stelt het Hof in diverse zaken: *'Om ervoor te zorgen dat de kansspelactiviteiten in controleerbare banen worden geleid, moeten de (legale) vergunninghouders een betrouwbaar, maar tegelijkertijd aantrekkelijk alternatief bieden voor de niet geregementeerde activiteiten, hetgeen op zich een aanbod van een breed scala aan spelen, reclame van een bepaalde omvang en gebruikmaking van nieuwe distributietechnieken kan impliceren'*.¹⁰

Dat betekent overigens niet dat landen een *'sterke expansie'* van het kansspelaanbod mogen nastreven, waarbij de consument *'op buitensporige wijze wordt aangemoedigd'* deel te nemen aan kansspelen. Om dat te voorkomen moet het stelsel aan strikte voorwaarden voldoen.

Voorts kan uit de jurisprudentie van het Hof worden opgemaakt dat het Europese recht vereist dat naarmate een nationaal stelsel restrictiever is met betrekking tot de toegang tot de markt, ook de regelgeving ten aanzien van de vergunde kansspelen en daaraan gerelateerde activiteiten, zoals werving en reclame, restrictiever van aard moet zijn.

Heeft een lidstaat er verder voor gekozen een kansspel te behandelen als een normale of gewone economische activiteit die primair gericht is op het behalen van winst, dan is die lidstaat verplicht om de markt voor dat kansspel open te stellen voor vrije mededinging. Zo'n keuze heeft Nederland vooralsnog niet gemaakt. Net als in vele andere Europese lidstaten worden kansspelen niet beschouwd als een *'normale'* economische activiteit. Volgens het Hof is dit een rechtmatig uitgangspunt, het staat elke lidstaat vrij in overeenstemming met zijn eigen waardesysteem te beoordelen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de betrokken belangen.¹¹

2.2 Verdragsbeginselen bij aanbestedingen

Richtlijn 2004/18/EG bevat beginselen over aanbesteding die zijn afgeleid van de verdragsbeginselen. Hoewel dienstenconcessies volgens de Aanbestedingsrichtlijn niet aanbestedingsplichtig zijn,¹² heeft het Hof aangegeven dat dienstenconcessies en andere van de richtlijn uitgezonderde (diensten)opdrachten toch moeten worden opengesteld voor mededinging op basis van klassieke interne marktprincipes.¹³ Ook bepaalt het VwEU dat lidstaten met betrekking tot ondernemingen waaraan zij bijzondere of exclusieve rechten verlenen geen enkele maatregel mogen nemen of handhaven die in strijd is met de regels van de (EU-)verdragen.¹⁴

⁸ 'In beginsel' betekent dat van geval tot geval beoordeeld moet worden in hoeverre de grondslagen voor het desbetreffende stelsel Europeesrechtelijk houdbaar zijn.

⁹ HvJ EU, 8 september 2010, Zaak C-316/07 (*Markus Stoss*) e.v.

¹⁰ HvJ EU, 6 maart 2007, Zaak C-338/04 e.v. (*Placanica*) en 8 september 2010, Zaak C-316/07 (*Markus Stoss*).

¹¹ HvJ EU, 8 juli 2010, Zaak C-447/08 en C-448/08 (*Sjöberg en Gerdin*).

¹² Artikel 17, Aanbestedingsrichtlijn.

¹³ *'Het Hof van Justitie: Engelbewaarder van het transparantiebeginsel'*, mr. H.M. Stergiou, NtEr, april 2011, nr. 3, blz. 78.

¹⁴ Artikel 106, VwEU.

De volgende uitgangspunten moeten dan ook bij aanbestedingen en dienstenconcessies (waaronder het verlenen van exclusieve rechten) in beginsel in acht worden genomen, ook als de Europese richtlijnen niet reeds van toepassing zijn:

1. non-discriminatie en gelijkheidsbeginsel;
2. transparantiebeginsel;
3. evenredigheids-/proportionaliteitsbeginsel;
4. beginsel wederzijdse erkenning;
5. objectiviteitsbeginsel.

2.2.1 Non-discriminatie en gelijkheidsbeginsel

Discriminatie naar nationaliteit is in het VwEU expliciet uitgesloten. Er mag geen ongerechtvaardigd onderscheid worden gemaakt tussen lidstaten en tussen burgers op basis van nationaliteit.¹⁵ Non-discriminatie moet er voor zorgen dat deelnemers niet bevoordeeld of benadeeld worden ten opzichte van derden of elkaar. Dit is het basisbeginsel van het aanbestedingsrecht.¹⁶

Een voorbeeld van een verboden, discriminerende voorwaarde is de eis dat ondernemers die interesse hebben in de opdracht in dezelfde lidstaat of regio als de aanbestedende dienst gevestigd moeten zijn.¹⁷ Het beginsel van gelijke behandeling bevordert de ontwikkeling van de mededinging en zorgt ervoor dat alle inschrijvers dezelfde kansen krijgen.¹⁸

2.2.2 Transparantiebeginsel

Het transparantiebeginsel is gericht op gelijke kansen voor alle deelnemers bij het formuleren van hun aanbieding. Het is afgeleid van het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie. Aan potentiële deelnemers moet een voldoende mate van openbaarheid gegarandeerd worden. Zo staat de markt open voor mededinging. Een onderneming die gevestigd is in een andere lidstaat krijgt toegang tot relevante criteria en eisen, zodat deze belangstelling voor een opdracht kan tonen.

Jurisprudentie over de vraag wanneer aanbestedende diensten verplicht zijn opdrachten vooraf te publiceren of transparante aanbestedingsprocedures te starten, is al geruime tijd in ontwikkeling. Sommige arresten (*Telaustria* en *Parking Brixen*¹⁹) leken te concluderen dat aanbestedende diensten er steeds vanuit moeten gaan dat er sprake kan zijn van een grensoverschrijdend belang. Hieruit volgde een verplichting tot transparantie en het waarborgen van non-discriminatie. Dit is echter een (te) vergaande interpretatie van het transparantiebeginsel, waarop het Hof later is teruggekomen.

Niettemin volgt uit het *Betfair*-arrest dat ook schaarse vergunningen transparant moeten worden verleend.²⁰ Annemarie Drahmman duidt deze verplichting aan als een 'aanbesteding light'.²¹ Dit houdt in dat bij de verlening van bepaalde schaarse rechten, zoals bepaalde kansspelvergunningen, geen volledige aanbesteding volgens de regels van de aanbestedingsrichtlijnen hoeft plaats te vinden, maar - gelet op het *Betfair*-arrest - wel een *transparante verdelingsprocedure* moet worden gevolgd.

¹⁵ Artikel 18, VwEU.

¹⁶ HvJ EU, 22 juni 1993, Zaak C-243/89 (*Storebaelt*).

¹⁷ HvJ EU, 7 december 2000, Zaak C-324/98 (*Telaustria*).

¹⁸ HvJ EU, 29 april 2004, Zaak C-496/99 (*Succhi di Frutta*).

¹⁹ HvJ EU, 13 oktober 2005, Zaak C-458/03 (*Parking Brixen*).

²⁰ Annemarie Drahmman, 'Transparantie en mededinging in het Nederlandse bestuursrecht: van opdrachten, via concessies naar vergunningen?', NALL 2012, oktober-december, DOI: 10.5553/NALL/000007.

²¹ *Ibid.*, blz. 25.

Hierop geldt echter wel een uitzondering. Als er sprake is van een monopolie (éénvergunningstelsel) kan daarvan worden afgeweken, ook als er sprake is van een privaat monopolie. Volgens het Hof *'kan worden afgezien van een oproep tot mededinging en daarmee van een transparante gunningsprocedure als het gaat om een openbare exploitant wiens beheer onder rechtstreeks toezicht staat van de Staat of een particuliere exploitant op wiens activiteiten de overheid strenge controle kan uitoefenen'*.²²

Volgens het Hof is de transparantieplichting een dwingende voorwaarde waaraan een lidstaat moet voldoen voordat exclusieve rechten kunnen worden verleend. Daarbij is het niet van belang of het een concessie of vergunning betreft.²³

Aanbestedende diensten kunnen zelf besluiten welk medium het meest geschikt is voor de bekendmaking van opdrachten. Hoe groter het belang van de opdracht voor potentiële inschrijvers uit andere lidstaten, hoe meer ruchtbaarheid moet worden gegeven. Een potentieel geïnteresseerde buitenlandse aanbieder dient op basis van de aankondiging voldoende informatie te hebben om te beslissen om al dan niet mee te dingen naar de vergunning. Hoewel niet van toepassing op kansspelen kan hierbij mogelijk worden aangesloten bij de (Nederlandse) Aanbestedingswet, die een nadere invulling geeft aan het begrip 'passende mate van openbaarheid'. De wet verplicht aanbestedende diensten opdrachten met een grensoverschrijdend belang bekend te maken via een op het elektronische systeem voor aanbestedingen (TenderNed) beschikbaar gesteld formulier.²⁴

Andere media die gebruikt kunnen worden voor een aankondiging zijn onder andere het internet, nationale dag- en vakbladen en het publicatieblad van de Europese Commissie.

Voor opdrachten buiten de aanbestedingsrichtlijnen moet een verdelingsprocedure met voorafgaande oproep tot mededinging gevolgd worden, met alle waarborgen voor onpartijdigheid en transparantie, met inbegrip van een toereikende bekendmaking van de opening, uitvoering en afsluiting van de procedure.

2.2.3 Evenredigheids-/proportionaliteitsbeginsel

Overheden moeten bij aanbestedingen het minst ingrijpende middel kiezen.²⁵ Er moet gekeken worden of de gekozen maatregel tot het doel kan leiden en of dat doel bereikt kan worden zonder de maatregel of met minder vergaande maatregelen. Het Hof heeft meerdere malen geoordeeld dat beperking van het vrij verkeer van diensten is toegestaan, indien deze beperking kan worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang. De doelstellingen om consumentenbescherming te waarborgen en criminaliteit en kansspelverslaving te bestrijden, waarop het huidige gesloten stelsel van de Wok is gebaseerd, kunnen volgens het Hof worden aangemerkt als dwingende redenen van algemeen belang.²⁶ Bij wijzigingen van dit stelsel moet in het geval van eventuele toekomstige beperkingen steeds opnieuw de vraag worden beantwoord in hoeverre deze gerechtvaardigd zijn.

2.2.4 Beginsel wederzijdse erkenning

Op basis van wederzijdse erkenning laat een lidstaat goederen of diensten van een andere lidstaat op zijn grondgebied toe, als deze in die lidstaat op rechtmatige wijze worden geproduceerd en op de markt gebracht. Het beginsel maakt vrij verkeer van goederen en diensten mogelijk, zonder dat nationale regelingen van lidstaten geharmoniseerd moeten worden.

²² HvJ EU, 3 juni 2010, Zaak C-203/08 (*Betfair*), RO 59.

²³ HvJ EU, 9 september 2010, Zaak C-64/08 (*Engelmann*).

²⁴ Artikel 1.18, Aanbestedingswet 2012.

²⁵ Artikel 5, VwEU.

²⁶ HvJ EU, 3 juni 2010, Zaak C-203/08 (*Betfair*).

Het beginsel is van toepassing als er geen harmonisatiewetgeving is, of als producten niet in de toepassings sfeer van deze wetgeving vallen. *Het geldt echter niet voor kansspelen*. Het Hof heeft hierover verschillende uitspraken gedaan.²⁷ Het Hof heeft er daarbij geen twijfel over laten bestaan dat het beginsel van wederzijdse erkenning, een van de basisbeginselen van de interne marktgedachte, hier niet van toepassing is. Het gegeven dat een marktpartij rechtmatig diensten via internet aanbiedt in een andere lidstaat waar zij gevestigd is en daar aan wettelijke voorwaarden en controles is onderworpen, kan volgens het Hof niet worden beschouwd als een voldoende waarborg dat de nationale consument wordt beschermd tegen het risico van fraude en criminaliteit.

2.2.5 Objectiviteitsbeginsel

Bij het gunnen van een overheidsopdracht moet het objectiviteitsbeginsel in acht worden genomen. Het optreden van de overheid moet niet alleen transparant maar ook objectief en (op inhoudelijke merites) controleerbaar zijn. De vergunningsvoorwaarden moeten evenredig, duidelijk, ondubbelzinnig, objectief, vooraf bekend gemaakt, transparant en toegankelijk zijn.

2.2.6 Aanbestedingsregels in relatie tot concessieovereenkomsten en exclusieve rechten

Hoewel concessieovereenkomsten voor diensten (waaronder het verlenen van exclusieve rechten, in casu kansspelvergunningen) niet binnen de werkingssfeer van de aanbestedingsrichtlijnen vallen, moeten overheden die dergelijke overeenkomsten afsluiten volgens het Europese Hof van Justitie wel *'de fundamentele regels van het VwEU in het algemeen en in het bijzonder het beginsel van gelijke behandeling en het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit en de daaruit voortvloeiende transparantieplichting'* in acht nemen. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof houdt deze verplichting in dat de concessieverlenende instantie aan elke potentiële inschrijver een passende mate van openbaarheid moet garanderen, zodat de concessie of vergunning voor mededinging openstaat en de gunningsprocedure op onpartijdigheid kan worden getoetst, zonder noodzakelijkerwijs te impliceren dat een aanbesteding moet worden uitgeschreven.²⁸

Kort samengevat komt het erop neer dat de gunningsvoorwaarden precies, duidelijk en van te voren kenbaar moeten zijn, zodat elke geïnteresseerde aanbieder kan zien waaraan hij zich moet houden.

2.3 Allocatiemechanismen voor de verdeling van schaarse rechten

2.3.1 Verdeelinstrumenten voor vergunningverlening

Voor het verlenen van vergunningen zijn verschillende verdeelinstrumenten mogelijk. Allereerst kan een onderscheid worden gemaakt tussen een open en een gesloten vergunningstelsel.²⁹ Bij een open vergunningstelsel is sprake van een open markt en komt in principe iedere aanvrager die aan de voorwaarden voldoet voor een vergunning in aanmerking. Bij de verdeling van schaarse rechten, met een beperkt aantal vergunningen, is sprake van een gesloten vergunningensysteem. Daarbinnen zijn weer verschillende verdeelinstrumenten toe te passen.³⁰ Het gaat onder andere om:

- *First come, first serve*: hierbij gaat het doorgaans om een enkele vergunning, waarvoor niet al teveel belangstelling bestaat en de eerste aanvrager, mits die voldoet aan de voorwaarden, min of meer automatisch de vergunning verkrijgt.

²⁷ Zie onder andere HvJ EU, 8 september 2009, Zaak C-42/07 (*Liga Portuguesa*), later nog eens bevestigd in de arresten HvJ EU, 3 juni 2010, Zaak C-258/08 (*Ladbrokes*) en HvJ EU, 3 juni 2010, Zaak C-203/08 (*Betfair*).

²⁸ Zie Annemarie Drahmman, *'Transparantie en mededinging in het Nederlandse bestuursrecht: van opdrachten, via concessies naar vergunningen?'*, NALL 2012, oktober-december, DOI: 10.5553/NALL.000007, blz. 3.

²⁹ Zie ook het rapport *'Speelruimte, Opties voor aanpassing van de ordening van de casinomarkt'*, SEO, Amsterdam, januari 2012.

³⁰ Zie voor een goede vergelijking van de diverse verdeelinstrumenten ook *'Verdelingsprocedures: een zoektocht naar een zinvol onderscheid'*, in de bundel *'Schaarse publieke rechten'*, F.J. van Ommeren, W. den Ouden, C.J. Wolswinkel (blz. 177-201), Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2011.

- *Verdeling op afroep*: waarbij vergunningen op volgorde van binnenkomst van de aanvraag worden verleend, deze methode lijkt veel op de first come, first serve methodiek. Hierbij is het niet noodzakelijk dat de aanvragen gelijktijdig met elkaar worden vergeleken, over elke aanvraag kan afzonderlijk worden besloten.
- *Openbaar aanbesteden*: bij een openbare aanbesteding kunnen belangstellende partijen een bod uitbrengen en vindt selectie plaats op het criterium hoogste prijs of meest gunstige prijs/kwaliteit verhouding. Binnen dit verdeelinstrument zijn weer verschillende procedures mogelijk, zoals de openbare procedure (met één ronde waarop iedere aanbieder mag inschrijven), de niet-openbare procedure (waarbij alleen de door de aanbestedende dienst aangezochte aanbieders mogen inschrijven) en de onderhandelingsprocedure met of zonder voorafgaande aankondiging (waarbij de aanbestedende dienst in de inschrijvingsfase overleg voert met de geselecteerde aanbieders en door onderhandelingen met één of meer van hen de voorwaarden van het te verlenen recht vaststelt).
- *Veilen*: dit is een vorm van openbare aanbesteding, waarbij selectie plaats vindt op basis van de hoogste prijs. Bij een veiling zijn de selectiecriteria eenduidig en objectief gedefinieerd, vooraf ligt vast hoe de score van een bod zal worden beoordeeld.
- *Vergelijkende toets of beauty contest*: ook dit is een vorm van openbare aanbesteding, waarbij een selectiecommissie de biedingen beoordeelt en het oordeel over de kwaliteit daarvan doorslaggevend is.³¹ Bij een vergelijkende toets bevat de beoordeling subjectieve elementen, vooraf is niet (geheel) duidelijk hoe de score van een bod wordt bepaald. Een vergelijkende toets bestaat uit twee fasen: een selectie- en een gunningfase. Het doel van de selectiefase is om de hoedanigheid en kwaliteit van de aanbieders te testen, zoals certificaten, beroepsbekwaamheid en mogelijk strafrechtelijk verleden. Het gaat erom onbetrouwbare en kwalitatief zwakkere bedrijven uit te sluiten. Selectiecriteria betreffen de *hoedanigheid* van de aanbieder, bij gunningscriteria gaat het om de *aanbieding* zelf. In de gunningsfase kan een dialoog plaatsvinden op basis van vooraf opgestelde criteria om binnen dat kader verbeteringen door te voeren.
- *Benchmark*: is eveneens een vorm van openbare aanbesteding, waarbij vooral geselecteerd wordt op basis van prestaties in het verleden.

Weging van veiling en vergelijkende toets

De veiling en de vergelijkende toets worden doorgaans als de archetypen van aanbesteding gezien.³² Ook de benchmark wordt daartoe gerekend. Daarbij gaat om een geheel eigen wijze van gunnen (gebaseerd op een econometrisch model). Het is lastig om bij een benchmark goede, betrouwbare en vergelijkbare informatie te achterhalen, de benchmark lijkt daardoor minder efficiënt. Mede daarom wordt de benchmark hier verder buiten beschouwing gelaten. Wat is het essentiële onderscheid tussen een veiling en een vergelijkende toets?

Bij een *veiling* liggen alle voorwaarden op één na vast. Op deze ene voorwaarde (meestal de prijs) kan worden geconcurrereerd, de hoogste bidder krijgt dan het object (in casu de vergunning). Het is mogelijk het 'beste bod' ruimer te formuleren dan het hoogste bod, mits vooraf op objectieve gronden duidelijk is wat het beste bod is. Een veiling is het meest eenvoudige selectiemechanisme, is volgens deskundigen het meest efficiënt en biedt over het algemeen de beste mogelijkheden informatie van de bidders te achterhalen. Een belangrijke misvatting over veilen is dat hiermee belangrijke publieke belangen nooit goed kunnen worden gerealiseerd, omdat het alleen om een 'prijs' gaat. Dit kan wel als die belangen vooraf contracteerbaar zijn.

³¹ De 'vergelijkende toets' of 'beauty contest' zijn geen formele aanbestedingsrechtelijke termen. Zij passen bij uitstek bij de verdeling van schaarse rechten. Bij een aanbestedingsprocedure wordt dit *emvi* genoemd: 'economisch meest voordelige inschrijving', waarbij zowel naar prijs als naar kwaliteit wordt gekeken.

³² CPB Document, no. 63, 'Goed aanbesteed is het halve werk', augustus 2004.

Bij een *vergelijkende toets* wordt na bestudering van 'bidbooks' van gegadigden tot toewijzing overgegaan. Daarbij is sprake van een bepaalde mate van subjectiviteit. Bij de vergelijkende toets beperkt het minder transparante karakter de efficiëntie. Vergelijkende toetsen zijn doorgaans niet eenvoudig en kennen een grotere administratieve lastendruk. Bij een vergelijkende toets wordt vaak gedacht dat deze onvermijdelijk verzandt in een zeer willekeurig en weinig transparant proces. Wanneer duidelijke spelregels worden gehanteerd ten aanzien van de criteria, de wijze van toetsing en degenen die toetsen, hoeft dit echter niet zo te zijn. De regels moeten helder en uitvoerbaar zijn en ook daadwerkelijk worden gehandhaafd. Ook is het een misvatting dat een vergelijkende toets nooit opbrengst genereert. Het is goed mogelijk om een prijs als een van de criteria te hanteren.

2.3.2 Het allocatieproces³³

Volgens de MDW-werkgroep 'Veilen en andere allocatiemechanismen' is het startpunt bij ieder allocatievraagstuk een heldere bepaling van de doelen en het belang dat daaraan wordt toegekend. De doelstellingen hangen sterk samen met de aanleiding voor het allocatievraagstuk, waarbij vaak sprake is van bijzondere, historisch gegroeide situaties. Dit verklaart mede de complexiteit. Er zijn volgens de MDW-werkgroep altijd twee typen doelstellingen. Het eerste type richt zich op de *gewenste marktordening* en speelt een centrale rol bij de keuzen die moeten worden gemaakt. De allocatie van bepaalde rechten heeft namelijk structurele gevolgen voor toekomstige marktverhoudingen. Het tweede type richt zich op de *directe gevolgen van het allocatieproces*. Doelstellingen ten aanzien van het proces bestaan uit opbrengst voor de overheid, juridische houdbaarheid, transparantie en kostenbeheersing. Juridische houdbaarheid is een randvoorwaarde.

Bij een verdelingsvraagstuk zijn er diverse keuzen die volgtijdelijk moeten worden doordacht. Zoals hiervoor al is aangegeven moeten eerst de doelen zo scherp mogelijk worden bepaald, waarbij centrale doelen (vaak de gewenste marktordening) worden onderscheiden van subdoelen. Vervolgens moeten keuzen worden gemaakt ten aanzien van de rechten die men wil alloceren en de daarbij behorende condities. Ten slotte moet worden gekozen voor een allocatie-instrument met daarbij behorende vormgeving. Deze keuzen zijn onderling vaak sterk afhankelijk. Pas als de hele keten is doorlopen, kunnen de consequenties van deze gecumuleerde stappen worden ingeschat. Belangrijk is hierbij te beseffen dat marktordening en het ontwerpen van een vergelijkende toets of veiling *maatwerk* zijn. Situaties met beperkte aantallen beschikbare rechten of kavels in combinatie met zittende spelers stellen hoge eisen aan keuzen ten aanzien van de te alloceren rechten en de vormgeving. Vaak komen aanpassingen neer op een uitruil tussen verschillende doelen. Het MDW-rapport *Veilen en andere allocatiemechanismen* bevat een stappenplan voor de allocatie van schaarse rechten.³⁴

Voor een geloofwaardig proces dienen heldere regels te worden opgesteld die op een effectieve manier worden gehandhaafd. Om de geloofwaardigheid van de regels bij een veiling of vergelijkende toets te vergroten is het van belang dat het reglement bij de veiling en de wijze waarop wordt geselecteerd bij de vergelijkende toets zo helder en uitputtend mogelijk worden vastgelegd en dat deze regels worden gehandhaafd.³⁵ Daarbij kan gebruik worden gemaakt van onafhankelijke partijen. Er is veel aandacht nodig voor de externe omgeving. Vaak spelen er grote (gevestigde) belangen. Het is daarom van belang vooraf een inschatting te maken van die belangen en de gevolgen die ze kunnen hebben. Dergelijke situaties vragen een professionele communicatiestrategie.

³³ Zie ook MDW-rapport 'Veilen en Andere allocatiemechanismen', maart 2002 en het kabinetsstandpunt daarover: Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 24 036, nr. 254.

³⁴ Zie 'MDW Veilen en andere allocatiemechanismen', blz. 73. Zie ook www.pianoo.nl, met onder andere best practices en actuele jurisprudentie over aanbestedingen.

³⁵ Ibid., blz. 66 en 67, voor een goed voorbeeld van een helder reglement.

Met het oog op een goede marktwerking en het voorkomen van collusie (samenspanning van partijen) verdient het aanbeveling de Autoriteit Consument en Markt een rol toe te bedelen voorafgaand en tijdens de veiling of vergelijkende toets.

Ten slotte

In het algemeen dient bij de keuze voor het allocatieproces rekening te worden gehouden met de in paragrafen 2.2.1 en 2.2.2 vermelde strikte eisen ten aanzien van non-discriminatie en gelijke behandeling en het transparantiebeginsel. Dat brengt voor de Ksa een flinke bewijslast met zich, die in de praktijk voor de meer 'vrije' vormen (onderhandelingen mogelijk) waarschijnlijk niet minder zwaar zal zijn dan bij de meer 'gesloten' vormen. Vermoedelijk zullen partijen die zich door de uitkomst van het gunningsproces benadeeld voelen zich eerder tot de rechter wenden als dat proces minder transparant is. Het kan hierbij helpen als een onafhankelijke derde, bijvoorbeeld een notaris of accountant, toezicht houdt op de uitvoering van essentiële onderdelen van het gunningsproces en daarvan verslag opmaakt.

3. Semi-permanente kansspelvergunningen die in aanmerking komen voor transparante procedures

3.1 Inleiding

Volgens het Regeerakkoord worden vergunningen voor loterijen in de toekomst periodiek en via objectieve en transparante procedures verleend. Het nieuwe verdelingsmechanisme moet de continuïteit en de (Europeesrechtelijke) houdbaarheid van het Nederlandse stelsel vergroten.

In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat niet alleen loterijen, maar ook andere kansspelen met een beperkt aantal beschikbare vergunningen, in de toekomst via een transparante procedure verleend gaan worden. Het gaat dan om de volgende kansspelen:

- goededoelenloterijen (artikel 3 Wok); looptijd tot en met 31 december 2014;
- de staatsloterij/prijzenloterij (artikel 8 Wok); looptijd voor onbepaalde duur;
- de instantloterij (artikel 14a Wok); looptijd tot en met 31 december 2014;
- sportprijzsvragen (artikel 15 Wok); looptijd tot en met 15 januari 2015;
- de totalisator (artikel 23 Wok); looptijd tot en met 31 december 2014;
- de lotto (artikel 27a Wok); looptijd tot en met 15 januari 2015.

3.2 Goededoelenloterijen

Op grond van artikel 3 van de Wok kan een vergunning worden verleend, (uitsluitend) indien daarmee enig algemeen belang wordt gediend. Ten minste 50% van de opbrengst van de verkochte deelnamebewijzen is bestemd voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. Daarbij mogen *uitsluitend noodzakelijke kosten* worden gemaakt. Dat betekent dat deze vergunningen niet voor commercieel gewin georganiseerd mogen worden.

Er zijn op dit moment vier semi-permanente vergunningen voor goededoelenloterijen: de Nationale Postcode Loterij (NPL), de BankGiro Loterij (BGL), de VriendenLoterij (VL) en de Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen (SNL). De NPL, BGL en VL zijn onderdeel van de holding Nationale Goede Doelen Loterijen N.V. De SNL is een samenwerkingsverband van vijf loterijen: de Grote Clubactie (tevens Support Actie), Nationale Scoutingloterij, KWF Seizoenloterij, Zonnebloemloterij en Jantje Beton Loterij. Van de SNL is tussen de 70% en 80% van de inleg bestemd voor goede doelen.

3.3 De staatsloterij/prijzenloterij

De staatsloterij is volgens artikel 8 van de Wok een loterij waarbij 'door trekking de nummers van de deelnamebewijzen worden aangewezen waarop de prijzen vallen en waarbij ten minste 60% van de door de deelnemers betaalde inleg aan prijzen wordt uitgelooft'. De opbrengst van de loterij wordt, na aftrek van prijzen en kosten, jaarlijks afgedragen aan de Staat.

De vergunning, waarbij het gaat om een monopolie, is voor onbepaalde duur verleend aan de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij. De stichting is een 'staatsdeelneming' en behoort daarmee tot de (financiële) verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. Overigens valt ook de Nederlandse Staatsloterij onder het reguliere toezicht van de Ksa.

Volgens het Regeerakkoord zal ook de vergunning voor de staatsloterij in de toekomst door een transparante procedure worden verleend.

3.4 De instantloterij

Op grond van artikel 14b van de Wok kan er één vergunning worden verleend voor het organiseren van een instantloterij. Volgens artikel 14a is dat een loterij waarbij de prijsbepaling van de winnende loten geschiedt voordat er met de uitgifte van de deelnamebewijzen wordt gestart. Meestal gaat het om een krasloterij, waarbij een deelnemer na het wegkrassen van een laagje op het lot direct ziet of hij een prijs gewonnen heeft en hoe hoog die is. Deze vergunning is verleend aan de Stichting de Nationale Sporttotalisator (De Lotto). Ten minste 47,5 % van de opbrengst van de instantloterij is bestemd voor prijzen.

3.5 Sportprijsvragen en lotto

Bij sportprijsvragen gaat het erom uitslagen van tevoren aangekondigde sportwedstrijden, met uitzondering van harddraverijen en paardenrennen, te raden of te voorspellen. In artikel 16 van de Wok is bepaald dat er één vergunning kan worden verleend voor het organiseren van sportprijsvragen.

De sportprijsvragen zijn beter bekend onder de naam 'toto'.

Onder lotto wordt overeenkomstig artikel 27a van de Wok een kansspel verstaan waarbij deelnemers 'een aantal symbolen moeten voorspellen, die door loting of trekking worden verkregen uit een tevoren opgegeven aantal symbolen'. Van de opbrengst wordt ten minste 47,5% uitgekeerd aan prijzen.

De opbrengst komt, na aftrek van prijzen en kosten, ten goede aan de in de vergunning aangewezen organisaties. Ook bij deze semi-permanente vergunning is sprake van een monopolie. De vergunning voor sportprijsvragen en lotto is in één vergunning verenigd en is toegekend aan de Stichting de Nationale Sporttotalisator (De Lotto).

3.6 De totalisator

Volgens artikel 23 van de Wok is de totalisator 'een gelegenheid, opengesteld om op de uitslag van harddraverijen en paardenrennen te wedden'. Op grond van artikel 24 kan één vergunning worden verleend voor het organiseren een totalisator. De vergunning is toegekend aan Sportech Racing B.V.

De vergunninghouder dient, vóór de verdeling van de gewonnen prijzen, van de totale inzet per koers een bedrag van 2,5% in te houden, ter bevordering van de draf- en rensport in Nederland.

4. Ontwikkelen en uitvoeren van gunningsprocedures in Europa

4.1 Inleiding

In paragraaf 4.2 wordt een korte beschrijving gegeven van de kansspelstelsels in de onderzochte landen inclusief de wijze waarop procedures werden *ontwikkeld* voor in aantal beperkte licenties. Voor Nederland zijn deze procedures bij uitstek relevant vanwege de voorgenomen transparante verlening van semi-permanente loterijvergunningen. In deze paragraaf zijn ook tabellen opgenomen met beknopte informatie over alle andere Europese landen. In paragraaf 4.3 worden de resultaten weergegeven van het onderzoek naar de wijze waarop deze gunningsprocedures worden *uitgevoerd*. In paragraaf 4.4 worden de onderzoeksresultaten geanalyseerd.

4.2 Het ontwikkelen van gunningsprocedures

4.2.1 België

In België zijn de wettelijke kaders inzake de kansspelen vastgelegd in de Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.³⁶ Gekoppeld aan deze wet is er een groot aantal Koninklijke Besluiten over allerlei zaken van uitvoerende aard.

Sinds 1999 mogen in België casino's legaal worden geëxploiteerd. Daarbij is gekozen voor een private markt mede om de voorheen illegale markt te kunnen legaliseren. Er zijn inmiddels vergunningen (de zogenaamde A-vergunning) afgegeven aan private partijen voor de exploitatie van negen casino's. De looptijd hiervan bedraagt vijftien jaar en er zijn geen beperkingen voor de aangeboden spelvormen. Bij het aflopen van een vergunning wordt deze opnieuw aangeboden door middel van een vergelijkende toets. De criteria hiervoor zijn neergelegd in een Koninklijk Besluit. Voorwaarden zijn onder meer:

- een bewijs van goed gedrag en goede zeden van de aanvrager;
- adequate aangiften van inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting;
- duidelijkheid over de identiteit van alle aandeelhouders en het aantal aandelen per aandeelhouder;
- een waarborg van € 250.000.

Hoewel in België online kansspelen niet direct in aantal beperkt zijn, vindt er in de praktijk een beperking plaats door online vergunningen slechts toe te kennen aan houders van land based vergunningen. Dat biedt de overheid de mogelijkheid om 'aan de poort' te selecteren op betrouwbaarheid en medeverantwoordelijkheid voor de doelstellingen van het kansspelbeleid. Door de verplichte koppeling aan een land based vergunning blijft hierdoor het aantal online vergunningen beperkt tot 39, negen vergunningen voor casino's en dertig speelautomatenhallen.³⁷ Voor online kansspelen gelden tevens de volgende vereisten:

- locatievereisten (zetel van de rechtspersoon binnen de EU; server in België);
- een vereiste van goed gedrag (voor bestuurders, managers en aandeelhouders);
- solvabiliteitseisen (solvabiliteitsratio van 40%);
- een zekerheidseis (in de vorm van een garantie van € 250.000);
- vereisten inzake de infrastructuur (veiligheid, integriteit, hard- en software, administratie van softwareversies, continuïteit, kwaliteit van leveranciers en onderaannemers, de server dient in België in een kooi met strikte toegangscontrole te worden geplaatst).

³⁶ De Kansspelwet is voor het laatst in 2011 herzien, waarbij ook online kansspelen werden geïntroduceerd.

³⁷ Ook speelautomatenhallen mogen een vergunning voor online spelen aanvragen.

Waar het sportwedenschappen betreft wordt in België gesproken van het 'gemotiveerd rangschikken'³⁸ van de inschrijvers voor vrijgekomen vergunningen.³⁹ Hierdoor kan ook hierbij indirect gesproken worden van een in aantal beperkt kansspel. De volgende voorwaarden/criteria worden hierbij gehanteerd:

- de transparantie van de rechtspersoon van de aanvrager;
- de solvabiliteit van de aanvrager;
- eventuele strafrechtelijke veroordelingen en vastgestelde administratieve fiscale of andere inbreuken van de aanvrager;
- het beantwoorden door de aanvrager aan de vereisten van de functie met betrekking tot de professionaliteit;
- de voorafgaande relevante ervaring van de aanvrager, waarbij de duur van gelijksoortige activiteiten een indicatief element vormt;
- het beleid van de aanvrager met betrekking tot de toegankelijkheid van de kansspelen voor sociaal kwetsbare groepen;
- het garanderen door de aanvrager dat doeltreffend toezicht kan worden uitgevoerd.

De Belgische nationale loterij en alle daaronder vallende producten is een staatsmonopolie dat jaarlijks forse bedragen (in 2012 € 225 mln.) uitkeert aan de afzonderlijke gemeenten en de federale overheid. Zowel de gemeenten als de federale overheid besteden deze gelden aan goede doelen.

Het toezicht op de kansspelen wordt gehouden door de Kansspelcommissie.⁴⁰ De Kansspelcommissie valt onder de Federale Overheidsdienst Justitie, met aan het hoofd de minister van Justitie. Via een samenwerkingsprotocol tussen de minister van Justitie en de staatssecretaris voor Coördinatie van de Fraudebestrijding is deze laatste belast met de kansspelproblematiek en de relaties met de Kansspelcommissie. De Kansspelcommissie heeft tot taak het verstrekken van vergunningen, het geven van advies aan de regering, het houden van toezicht en het controleren van de kansspelen.

Het doel van het toezicht van de Kansspelcommissie wordt omschreven als:

- het waarborgen van de eerlijkheid van het spel;
- het bevorderen van het professionalisme van de kansspelaanbieders door regels voor te schrijven, met sancties in geval van overtreding;
- het bevorderen van de transparantie en real time informatie over solvabiliteit, rentabiliteit en aandeelhouderschap;
- de controle op de toegang of registratie van kwetsbare bevolkingsgroepen om deze te beschermen.

4.2.2 Duitsland

De Duitse kansspelwetgeving kan worden geschetst als een wirwar van verschillende regels en verantwoordelijkheden met andere regimes voor elk van de deelstaten (Länder). Getracht is hier enige verandering in aan te brengen door het sluiten van het Staatsverdrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (2008).⁴¹ Dit verdrag beoogde enige mate van unificatie tussen de deelstaten inzake loterijen, poker, sportwedenschappen en online kansspelen te bewerkstelligen. Kansspelen waren of geheel verboden (online kansspelen) of vielen onder een (deel)staatsmonopolie (voornamelijk loterijen en sportwedenschappen). Andere kansspelen werden op federaal niveau geregeld (wedden op paardenraces en speelautomaten) of vielen onder het regime van de verschillende deelstaten (casino's).

³⁸ Per criterium wordt een gewogen score toegekend. De totaalscore van alle criteria bepaalt de rangorde van de aanvrager.

³⁹ Koninklijk Besluit van 22 december 2010 inzake de zogenaamde F1 vergunning voor de inrichting van sportwedenschappen.

⁴⁰ Brochure inzake de Kansspelcommissie (2011).

⁴¹ Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV, van kracht tot 2021.

In september 2010 stelde het Europese Hof echter in een uitspraak vast dat de kern van het GlüStV (het monopolie van loterijen en sportweddenschappen) in strijd was met het Europese recht.⁴² In reactie hierop werd een nieuw Staatsverdrag (juli 2012) opgesteld, vooral om de onderlinge consistentie te verbeteren. Volgens de nieuwe regelgeving zijn de deelstaten zelf verantwoordelijk voor de regulering van de casino's en loterijen. Online casino's en poker blijven verboden, maar ook offline poker, blackjack en vergelijkbare spelen blijven verboden. Bijzonder is wel dat de markt voor sportweddenschappen (online en offline) onder voorwaarden geopend is. Daarbij gaat het om een proef die duurt tot juli 2019. In het kader van deze proef zijn twintig licenties verstrekt aan private partijen met gebruikmaking van een transparante en non-discriminatoire procedure, georganiseerd door de deelstaat Hessen.⁴³ De aankondiging werd gepubliceerd in (een bijlage van) het publicatieblad van de Europese Unie. Hierbij is tegelijkertijd een nieuwe federale kansspelautoriteit (Glücksspielkollegium) gecreëerd, vallend onder het Hessische Ministerium des Inneren und für Sport. Het aantal van twintig is bewust gekozen om de bestaande illegale aanbieders richting de legaliteit te kunnen loodsen.

Bij de vergunningsprocedure worden de volgende criteria gehanteerd:⁴⁴

- achtergrondinformatie over het bedrijf, de eigenaren en de controlemechanismen;
- achtergrondinformatie over het personeel en de bedrijfsstructuur;
- veiligheidsplan (ICT-beveiliging, voorkoming van fraude);
- sociaal plan (voorkoming van kansspelverslaving, weren van minderjarigen);
- businessplan;
- bankgarantie van € 5 - 25 mln.

De enige uitzondering op het hiervoor geschetste regime vormde tot voor kort de deelstaat Sleeswijk Holstein, die haar kansspelwet aanpaste om de markt open te stellen voor weddenschappen en online casino's. Begin 2013 heeft echter ook Sleeswijk Holstein het GlüStV ondertekend. Eerder afgegeven zesjarige licenties voor sportweddenschappen (23) en online poker (13) behouden evenwel hun geldigheid. De Europese Commissie bekritiseerde ook het nieuwe verdrag, omdat zij vindt dat EU-lidstaten voldoende bewijzen moeten leveren om het kansspelaanbod (blijvend) te beperken. In het bijzonder hadden de deelstaten volgens de Commissie niet aangetoond ("no data has been provided") dat het verbod op online poker- en casinospelen zou leiden tot vermindering van kansspelverslaving en witwassen (*proportionaliteit*).⁴⁵

Duitsland kent twee goededoelenloterijen⁴⁶, de Deutsche Fernsehlotterie (loterij van de tv-zender ARD) en Aktion Mensch (loterij van de tv-zender ZDF). De hiertoe benodigde licenties worden verstrekt door de Länder waarbinnen de loterijen hun zetel hebben. De basis hiertoe wordt eveneens gevormd door het GlüStV.

⁴² HvJ EU, 8 september 2010, Zaak C-46/08 (*Carmen Media Groep*).

⁴³ Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV, Experimentierklausel für Sportwetten § 10 a (3).

⁴⁴ Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV, sec. 4a-e.

⁴⁵ Message 791 Communication from the Commission - SG(2012) D/50777; Directive 98/34/EC. Notification: 2011/0188/D; Reaction of the Commission to the response of a Member State notifying a draft regarding a detailed opinion (9.2).

⁴⁶ <http://www.acleu.eu/Charity-Lotteries/Charity-lotteries-in-the-EU-Member-States.htm>

4.2.3 Griekenland

De Griekse kansspelmarkt is grotendeels in handen van de Greek Organisation of Football Prognostics S.A., beter bekend als OPAP. OPAP (opgericht in 1958) is één van de grootste kansspelbedrijven van Europa en exploiteert in Griekenland de loterijen, sportwedenschappen en online kansspelen. Het bedrijf, dat voor 33% in handen was van de Staat, staat genoteerd op de Griekse beurs. Vanwege de monopoliepositie van OPAP kwam Griekenland de afgelopen jaren regelmatig in aanvaring met de Europese Commissie en private partijen. De Griekse kansspelmarkt is echter in beweging.

Belangrijk is allereerst een uitspraak van het Europese Hof van begin 2013 waarin het hiervoor geschetste monopolie in strijd met het Europese recht werd verklaard.⁴⁷ In het bijzonder voldeed de positie van OPAP niet aan de strenge vereisten om een monopolie te rechtvaardigen (*proportionaliteit*). Daarbij ging het vooral om het ontbreken van wetgeving om kansspelen daadwerkelijk beheersbaar te houden.

Een andere factor van belang was het pakket van afspraken gemaakt over het financieel-economische herstel van de Griekse economie door een samenwerkingsverband van de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en het Internationaal Monetair Fonds (de zogenaamde Trojka). Onderdeel van de gemaakte afspraken vormde de privatisering van Griekse staatsbedrijven. In dat kader werd in augustus 2013 het overheidsaandeel in OPAP voor € 712 mln.⁴⁸ verkocht aan het Emma Delta consortium.⁴⁹

Uitgangspunt was de al verstrekte twaalfjarige licentie voor het exploiteren van loterijen en sportwedenschappen.

De verkoop van het overheidsaandeel in OPAP heeft geen volledig einde gemaakt aan het bestaande monopolie. Zo heeft de Griekse overheid de Europese Commissie laten weten regelgeving te willen introduceren om alleen aan OPAP een licentie toe te kennen voor online kansspelen. Volgens die plannen krijgt OPAP alle rechten inzake online sportwedenschappen (tot 2020) en overige spelen (tot 2030). Daarbij inbegrepen zijn 35.000 licenties voor Video Lottery Terminals (VLT's) waarvan OPAP zelf 18.500 mag aanbesteden (sublicenties). Volgens de vigerende Griekse wet is het aanbieden van online kansspelen legaal mits exploitanten een vestiging hebben in Griekenland en gebruik maken van Griekse banken. Gewacht wordt op een uitspraak van de Europese Commissie over het concept wetsvoorstel.

Inmiddels heeft ook een internationale aanbesteding (veiling in twee fasen)⁵⁰ plaatsgevonden van een twaalfjarige licentie voor de Griekse loterijen.⁵¹ De aanbesteding is eind 2011 in gang gezet door de Hellenic Republic Asset Development Fund (HRADF), dat verantwoordelijk is voor het Griekse privatiseringsprogramma. Eind 2012 werd de licentie toegekend aan een consortium waarin opnieuw OPAP vertegenwoordigd is.

In maart 2013 startte de HRADF ook een 'competitive tender process' (veiling in twee fasen) voor een twintigjarige licentie gericht op het wedden op paardenraces. De licentie hiervan was voorheen in handen van de Hellenic Horserace Betting Organisation. Als voorwaarden worden genoemd: het hebben van voldoende technische, wettelijke en financiële kwalificaties.

⁴⁷ HvJ EU, 24 januari 2013, Zaak C-186/11 (*Stanleybet International Ltd e.a.*) en Zaak C-209/11 (*Sportingbet plc*).

⁴⁸ Reuters, augustus 2013.

⁴⁹ Emma Delta is een consortium bestaande uit de Melissanidis Group of Greece, PPF Group NV, een Tsjechisch investeringsfonds en Lottomatica Group SpA uit Italië.

⁵⁰ In fase twee zijn de biedingen ingediend.

⁵¹ Inbegrepen zijn: the National Lottery, the Popular Lottery, the European Lottery, the Scratch Lottery, the Housing State Lottery and the New Year's Lottery.

Er zijn negen casino's in Griekenland die alle openbaar zijn aanbesteed (public, international tender). De basis hiertoe wordt gevormd door Law 4002/2011 (articles 25 to 54) - Regulation of the gaming market (augustus 2011) en Law 2206/1994 - Establishment organization, operation and control of the land based casinos. Ook is van toepassing de Ministerial Decision 6736/2003 - Regulation for the administrative control and supervision of the operation of the casinos).⁵²

Verantwoordelijk voor het regelen van en toezicht houden op de kansspelen is de in 2012 opgerichte Hellenic Gaming Commission (HGC).

Onder de noemer 'social responsibility' doet OPAP jaarlijks uitkeringen⁵³ aan goede doelen actief op diverse terreinen.

4.2.4 Hongarije

In Hongarije was tot voor kort sprake van een staatsmonopolie op loterijen, krasloten, casino's en sportwedenschappen. Al deze kansspelen werden geëxploiteerd door het bedrijf Szerencsejatek Zrt, dat volledig in handen is van de Hongaarse overheid. Eigenaar is dan ook de Hungarian Privatization and State Holding Company (Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt). Szerencsejatek Zrt werd in 1991 opgericht om de exploitatie van de lotto en toto over te nemen, die toen nog in handen waren van de National Savings Bank en het ministerie van Financiën. Uitgezonderd van het staatsmonopolie waren tombola's en speelautomaten. De basis voor het staatsmonopolie werd gevormd door de Wet op de kansspelen⁵⁴ en een besluit⁵⁵ van de minister van Financiën inzake het gunnen, organiseren en toezicht houden op (sommige) kansspelen.⁵⁶

Deze situatie wijzigde begin 2006 toen het ministerie van Financiën een procedure startte voor twintigjarige concessies voor vijf casino's.⁵⁷ Het staatsmonopolie kwam in april 2006 verder onder druk door een 'formal notice' van de Europese Commissie om de wetgeving inzake het verbod op online kansspelen aan te passen.⁵⁸ Deze uitspraak werd bevestigd door het Metropolitan Court van Budapest: 'in conflict with the founding treaties of the European Union; obviously discriminative for the benefit of a national monopoly without reasonable justification'. In vervolg hierop gaf het Hongaarse parlement op 27 juni 2013 haar goedkeuring aan een nieuwe wet inzake online kansspelen. De nieuwe wet introduceert vijf jaar durende vergunningen voor alle online casinospelen en sportwedenschappen. Sindsdien zijn er meerdere concessies (twintig jaar) verstrekt voor het exploiteren van casino's.

Momenteel zijn er zeven land based casino's verspreid over het hele land. Daarnaast heeft het ministerie van Economische Zaken in 2012 het plan opgevat voor het aanbesteden van nog tien kleine casino's. Het plan is inmiddels goedgekeurd door de National Security Committee van het parlement.⁵⁹ Een goedkeuring die nodig was vanwege eerdere gevallen van corruptie en witwassen. Om diezelfde reden wordt uitsluitend gesproken van 'closed tenders', een procedure waarbij alleen genodigden kunnen meedingen. Deze vervolgstap zou vooral zijn ingegeven door financiële redenen. De procedure is wel open voor buitenlandse deelnemers, mits zij binnen 90 dagen na toekenning van de vergunningen een bedrijf (resident business association) in Hongarije vestigen.⁶⁰ De vergunningen zijn geldig voor een periode van tien of twintig jaar, afhankelijk van het aantal te exploiteren tafels en machines. De vergunningen kunnen

⁵² Dimitris Panageas, The Greek gaming legislative framework. European Association for the Study of Gambling (EASG), 9th European Conference on Gambling Studies and Policy Issues, 18-21 September 2012.

⁵³ Volgens het OPAP jaarverslag van 2011 werd in 2009 € 26 mln. en in 2010 € 18 mln. besteed aan goede doelen.

⁵⁴ Act xxxiv 1991 on Gambling operations.

⁵⁵ Decree no. 32/2005 (x.21.).

⁵⁶ Gábor Helembai, legal environment for gambling in Hungary, 2010.

⁵⁷ www.gamingfloor.biz/forum/showthread.php?t.

⁵⁸ Gábor Damjanovic, Congrespresentatie. - Casino Development in Hungary, 2007.

⁵⁹ Budapest Times, 17 juli 2013.

⁶⁰ Gábor Damjanovic, Casino Development in Hungary, 2007. Congrespresentatie.

verlengd worden met de helft van de vergunningsduur. Voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning liggen op het vlak van integriteit, technische voorzieningen, financiële soliditeit en het voorkomen van criminaliteit.

Toezicht op de kanspelsector wordt sinds 1991 gehouden door de onder het ministerie van Financiën ressorterende 'Gambling Supervisory Authority' (GSA). Sinds 2007 maakt de GSA deel uit van het 'Central Bureau of the Tax and Financial Control Administration' (APEH). De GSA heeft als taak vergunningverlening, toezicht en handhaving (met name gericht op illegale online kansspelen).

Tot 1995 was er sprake van een kansspelfonds dat 6% van de opbrengsten van Szerencsejatek Zrt verdeelde onder verschillende goededoelenorganisaties, vooral op het terrein van sport, sociale projecten, cultuur, onderwijs en jeugd. Na 1995 verviel deze verplichting en kwamen deze middelen direct toe aan de overheid, met uitzondering van een voor Szerencsejatek Zrt verplichte afdracht van 3,7% aan de sportsector.

4.2.5 Ierland

De Gaming and Lotteries Acts vormen de wettelijke basis van het Ierse kansspelstelsel. Net als in het Verenigd Koninkrijk is op de nationale loterij echter andere wetgeving van toepassing, 'the National Lottery Acts'. Uitsluitend voor de nationale loterij geldt een monopolie.

Op 8 mei 2013 ging het 'Department of Public Expenditure and Reform' (DPER) officieel van start met een internationale aanbesteding (vergelijkende toets) voor een twintig jaar durende licentie voor 'The Irish National Lottery'. Een loterij die sinds de oprichting in 1986 een bedrag van € 4,2 miljard heeft gegenereerd. The National Lottery ondersteunt initiatieven op het terrein van sport en recreatie, natuur en milieu, gezondheid en welzijn, nationaal erfgoed en kunsten alsmede de Ierse taal. Als doel van de aanbesteding wordt uitsluitend en expliciet genoemd het genereren van middelen (vooraf) voor de schatkist en goede doelen. Met name wordt het nieuwe nationale kinderziekenhuis genoemd. Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor het verdelen van de opbrengsten aan verschillende ministeries. Deze kunnen het geld vervolgens aanwenden voor eigen projecten. Dat kan ook betekenen het verstrekken van subsidies aan goede doelen. Er geldt voor de exploitant dan ook een verplichte afdracht van 65% van de bruto spelopbrengst aan het ministerie van Financiën.⁶¹

De procedure bestaat uit drie fasen. In fase 1 dienen kandidaten door middel van een 'Expression of Interest' (EOI) aan te tonen een serieuze belangstellende te zijn. Hierop krijgen zij toegang tot een 'virtual data room', een beveiligde website met actuele en essentiële informatie over de gang van zaken (financieel, organisatorisch, technisch) van de National Lottery en de aanbestedingsprocedure zelf. In fase 2 van de aanbesteding dienen belangstellenden aan te tonen dat zij over voldoende financiële middelen beschikken om de vereiste aanbetaling van € 100.000 te kunnen voldoen.⁶² Dat is vermoedelijk om onvoldoende serieuze kandidaten te weerhouden van deelname en toegang tot de virtual data room. Daarnaast moeten belangstellenden aantonen te voldoen aan allerlei criteria. Genoemd kunnen worden voldoende kennis en ervaring inzake het exploiteren van een loterij, en de integriteit van het management en de aandeelhouders. De potentiële vergunninghouder dient in deze fase ook een businessplan te presenteren.

Alle operationele activiteiten, onder andere het beheer van computersystemen, moeten in Ierland worden ondergebracht, wellicht mede omwille van werkgelegenheid. In fase 3 vindt de feitelijke 'competition' plaats waarbij het hoogste bod geldt.

⁶¹ De gelden worden bijeengebracht in 'The National Lottery Fund'.

⁶² De aanbetaling wordt teruggestort na afronding van de competitie.

De (voorlopige) licentie is in oktober 2013 voor een periode van twintig jaar toegekend aan Premier Lotteries Ireland, een samenwerkingsverband van An Post (de oorspronkelijke exploitant) en the Camelot Group (exploitant van de nationale loterij van het Verenigd Koninkrijk). De opbrengst was met € 405 mln. (te voldoen in twee termijnen in 2013 en 2014) hoger dan verwacht. Na toekenning is er gedurende twee maanden verder onderhandeld over de vergunningsvoorwaarden, waarvan circa 80% tevoren vast lag.

De ontwikkeling van de procedure was in handen van DPER en duurde tweeënehalf jaar. De nieuwe licentie gaat in op 1 januari 2015. In bovengenoemde ontwikkeltijd is niet inbegrepen een overgangperiode van 14 maanden waarin de nieuwe licentiehouders zich kan voorbereiden op het daadwerkelijk exploiteren van de nieuw verworven loterij.

Het toezicht op de nationale loterij zal worden uitgeoefend door de 'office of the National Lottery Regulator', vallend onder de Minister for Public Expenditure and Reform. Deze onafhankelijke functionaris (met eigen ondersteunend bureau) moet nog door de minister worden benoemd en zal toezicht houden op het beschermen van de belangen van alle betrokken partijen, waaronder de continuïteit van de inkomsten voor de overheid.

4.2.6 Italië

Italië kent geen centrale kansspelwetgeving. De kansspelwetgeving kan beter worden omschreven als een complex stelsel van 'Law Decrees'⁶³ en 'Royal Decrees'.⁶⁴ Doel hiervan is:

- het voorkomen van criminaliteit (witwassen, match fixing en illegaliteit);
- het beschermen van consumenten;
- het beschermen van de gezondheid (kansspelverslaving, bescherming van minderjarigen en andere kwetsbare personen);
- het creëren van een meer open markt;
- het genereren van inkomsten voor de Staat.

De overheid heeft in Italië het exclusieve recht (monopolie) om kansspelen te organiseren. Bedrijven kunnen namens de Italiaanse Staat een 'concessie' krijgen (bijna altijd voor een periode van negen jaar) voor het exploiteren van kansspelen. De enige uitzonderingen hierop vormen de vier casino's (Venetië, San Remo, Campione d'Italia, San Vincente). Deze worden geëxploiteerd door de betrokken gemeenten en vallen onder het ministerie van Binnenlandse Zaken. Er is geen Europeesrechtelijke druk om de casinomarkt open te stellen. Dit komt vooral door strenge eisen inzake witwassen en het tegengaan van andere vormen van criminaliteit en daarmee samenhangende kosten.

Het bruto spelresultaat (BSR)⁶⁵ van de Italiaanse kansspelmarkt is gegroeid van 6,4 miljard in 2003 naar 17,1 miljard in 2012. Hiervan komt 53% voor rekening van de speelautomaten, 34,7% voor rekening van de loterijen en krasloten, 5,8% voor rekening van sportweddenschappen, 3% voor rekening van de online kansspelen en 2,9% voor rekening van bingo. De belastinginkomsten stegen in dezelfde periode van € 3,5 naar € 8,1 miljard. Het onderliggende belastingregime was tot voor kort hoofdzakelijk gebaseerd op omzet maar wordt bij nieuwe kansspelen vooral berekend over de BSR. De hoogte van de belastingen varieert sterk per spelsoort maar bedraagt gemiddeld 47%.

⁶³ Law Decree nr.158/12 van november 2012: *Urgent measures to promote the country's development through a higher level of health protection*, het zogenaamde Balduzzi Decree; royal decree no. 773/1931 (bekend als 'TULPS'); Law Decree nr. 40, 2010; Law Decree no. 223/2006 (bekend als 'Bersani Decree').

⁶⁴ De 'Royal Decrees' stammen nog uit de tijd dat Italië een koninkrijk was (tot 1946). Geamendeerde decrees behouden ook nu nog hun oorspronkelijke naam.

⁶⁵ Inzet minus uitgekeerde spelwinst.

De kansspelmarkt is sinds eind jaren 90 stapsgewijs geopend, mede onder invloed van uitspraken van het Europese Hof van Justitie. Als eerste werd de loterijmarkt opengesteld. Twee grote Italiaanse aanbieders wisten hier gebruik van te maken. Zo verkreeg Lottomatica (vanaf juni 2013 GTECH geheten) in 1993 op basis van een Europese procedure een licentie (kosten € 500 mln. voor drie jaar) voor de lotto (*Giocco del Lotto*) en de nationale loterij (*Lotteria Italia*). Lottomatica verkreeg, eveneens op grond van een Europese procedure, ook een negenjarige licentie voor het verkopen van krasloten (*Gratta e Vinci*). Frappant aan deze licentie was de vooruitbetaling van maar liefst € 800 mln. aan de Italiaanse overheid. Ook wist Sisal een licentie te bemachtigen voor de landelijke loterij *Superenalotto*, het wedden op paardenraces, sportwedenschappen en het wedden op showevenementen.

In 2012 werd in het bulletin van de Europese Unie een tender gepubliceerd voor het exploitatierecht van 2.000 (land based) wedkantoren. Hierop werden 4.000 gesloten aanbiedingen (closed bids) ontvangen en gerangschikt naar hoogte van het bod. Van tevoren was voor inschrijving een minimumbedrag van € 20.000 vastgesteld. In de praktijk bleek € 30.000 het laagst geboden bedrag. Een onafhankelijke commissie bepaalde aan wie de concessies werden toegekend. Uiteindelijk werden 110 concessies verstrekt voor het exploiteren van alle 2.000 wedkantoren.

De in 2002 opgerichte Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) is verantwoordelijk voor regulering, vergunningverlening, toezicht en controle inzake kansspelen maar ook tabak. In de praktijk worden immers veel loten verkocht door tabakswinkels. In totaal werken er 2.700 mensen, verdeeld over het hoofdkantoor, 14 regionale kantoren en 60 provinciale kantoren. De AAMS maakt deel uit van de Agenzia Delle Dogane e Dei Monopoli (Agentschap voor Douane en Monopolies) dat valt onder het ministerie van Economische Zaken en Financiën.

Lokale medewerkers van de AAMS controleren de tabakswinkels, speelhallen en andere relevante locaties. Daarbij worden ook technische controles (software) uitgevoerd. Daarnaast monitort en controleert de AAMS 'real time' alle online kansspeltransacties inclusief die van de 400.000 server-based speelautomaten (Amusement with prizes en Video Lottery Terminals). Daartoe is de hulp ingeschakeld van de Società Generale d'Informatica (SOGEI) een voor de Belastingdienst in 1976 opgerichte IT-organisatie. Alle aanbieders zijn verplicht om hun online kansspelen te laten lopen door tussenkomst van een door SOGEI ontwikkelde 'real time' applicatie (de bouw startte in 2005). Dat heeft voor de aanbieders het voordeel dat ze altijd conform de huidige wet- en regelgeving opereren. De belastingdienst kan op zijn beurt, op basis van de transactiegegevens, de belastingaanslag vaststellen.

De AAMS hanteert voor alle kansspelen dezelfde criteria:

- ervaring - bedrijven moeten minstens twee jaar ervaring hebben met het aanbieden van kansspelen in Europa met een omzet van gemiddeld meer dan € 1,5 mln. in de afgelopen twee jaar;
- financieel - verplichte storting (hoogte varieert) bij aanvang van de aanbesteding die geldig is voor de duur van de aanbesteding; een garantie van € 200.000 voor de gehele duur van de licentie; een garantie ter hoogte van de omzet van het afgelopen jaar zodat alle gewonnen wedenschappen kunnen worden uitgekeerd; eenmalige licentiekosten van € 350.000;
- integriteit - inzicht in de achtergronden (geen strafblad) van medewerkers en aandeelhouders dient te worden verschaft;
- bedrijfsvorm - het hebben van een naamloze vennootschap is verplicht;
- locatie - het hoofdkantoor en de technische voorzieningen moeten zich in een EU-land bevinden;
- technische criteria - stabiele, veilige en gebruiksvriendelijke voorzieningen.

Tot voor kort werd de AAMS gefinancierd door de vergunninghouders. Inmiddels vloeien alle kansspelafrachten terug in de algemene middelen van waaruit de AAMS wordt betaald. Het ministerie van Volksgezondheid is verantwoordelijk voor de gezondheidsaspecten van de kansspelen (tegenaan van kansspelverslaving). Zij stellen de volgende eisen:

- spelers dienen met elke afzonderlijke aanbieder een contract af te sluiten met daarin vastgelegd hun persoonlijke spellimiet ('mandatory self limitation');
- spelers moeten één specifiek banknummer opgeven voor het doen van betalingen en ontvangen van stortingen;
- er dient een tijdlimiet te zijn voor het te gelde maken van spelwinsten;
- kansspelen zijn verboden voor minderjarigen.

Anders dan enige jaren geleden is er in Italië geen enkele kansspelorganisatie die nog afdraagt aan een goed doel.

4.2.7 Malta

In Malta is sinds 2001 sprake van een 'competitive bidding process' voor het uitgeven van vergunningen voor de nationale loterijen en de casino's. Deze processen worden geleid door de Privatisation Unit, die valt onder het ministerie van Financiën. De wettelijke basis voor het gunningsproces van de loterijen is te vinden in de Lotteries and other games act 2011. De Gaming Act 2012 vormt de wettelijke basis voor het gunningsproces voor de casino's. Exploitanten van de loterijen dienen een in Malta geregistreerd kantoor te hebben.⁶⁶ De Gaming Act 2012 noemt deze bepaling niet voor de casino's, wellicht omdat het praktisch onmogelijk zal zijn om een casino op Malta te exploiteren zonder een in Malta geregistreerd kantoor. Andere eisen voor zowel de loterijen als de casino's betreffen de integriteit van de eigenaren en het management, en financiële en technische expertise. De vergunningen voor zowel de loterijen als de casino's worden verstrekt voor een periode van tien jaar.

De vergunning voor de nationale loterij (waaronder de Grand Lottery, de Lotto en Super5) is in 2012, na een 'competitive bidding process', voor een periode van tien jaar gegund aan het bedrijf Maltco. De vergunningen voor de vier actieve casino's zijn op verschillende momenten verstrekt, eveneens voor een periode van tien jaar.

Vergunningen voor online kansspelen zijn onder voorwaarden vrij te verkrijgen, ook voor buitenlandse aanbieders.

De Lotteries and Gaming Authority (LGA) is verantwoordelijk voor het reguleren van en toezicht houden op de kansspelen in Malta.⁶⁷ De LGA draagt zorg voor een transparant en eerlijk spelverloop en daarmee het voorkomen van witwassen, corruptie en andere vormen van criminaliteit, het beschermen van minderjarigen en andere kwetsbare spelers. De LGA valt onder het ministerie van Financiën.

De wet noemt verder met name een goededoelenfonds⁶⁸ en een fonds voor verantwoord gokken.⁶⁹ Het goededoelenfonds wordt gevuld met het overschot op de balans van de LGA. De gelden worden door het ministerie van Financiën toegewezen aan projecten op het terrein van godsdienst, sport, cultuur, educatie, en sociaal-maatschappelijke initiatieven.

⁶⁶ Lotteries and other games act 2011, artikel 28.

⁶⁷ Ibid., artikel 9.

⁶⁸ Ibid., artikel 50, lid 7.

⁶⁹ Ibid., artikel 78, lid 2, onder m.

4.2.8 Oostenrijk

Het Bundesgesetz vom 28 November 1989 zur Regelung des Glücksspielwesens (Glücksspielgesetz - GSpG) vormt de basis van het Oostenrijkse kansspelstelsel. Doel van het stelsel is het reguleren en beheersen van kansspelen met de nadruk op het bestrijden van kansspelverslaving, het beschermen van consumenten en het voorkomen van criminaliteit en illegaliteit.

Op basis van het GSpG is de Oostenrijkse minister van Financiën gerechtigd om licenties te verlenen voor kansspelen (in casu loterijen, casino's en online kansspelen). Dat dient te gebeuren door middel van een openbare aankondiging die transparant is en niet discriminatoir.⁷⁰ Daarmee wordt bedoeld een procedure die open staat voor bedrijven in alle landen van de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte. Die mate van openheid kwam er pas na een uitspraak van het Hof in 2010,⁷¹ waarin werd bepaald dat ook EU-aanbieders zonder geregistreerd kantoor in Oostenrijk mogen meedingen naar een kansspelvergunning (in casu casino's). In reactie hierop heeft de Oostenrijkse regering het Glücksspielgesetz aangevuld,⁷² waardoor bedrijven afkomstig uit de EU of EER uitsluitend een vergunning krijgen indien de wetgeving van het desbetreffende land een effectieve vorm van toezicht biedt op de kansspelen en op (minimaal) gelijke wijze als in Oostenrijk de belangen van de consument beschermt. Deze bepaling leidde opnieuw tot juridische procedures bij het Constitutionele Hof van Oostenrijk⁷³ (afgewezen) en het Europees Hof (lopende).

In aanvulling op de hiervoor genoemde eisen moet een deelnemend bedrijf voldoen aan strikte voorwaarden zoals transparantie, betrouwbare eigenaars/aandeelhouders, financiële soliditeit (startkapitaal van € 109 mln.) en voldoende opgeleid personeel. Ook moet jaarlijks door het ministerie van Financiën uit de kansspelopbrengsten een bedrag van tenminste € 80 mln. worden afgedragen ter promotie van sport.

Met ingang van 1 oktober 2012 heeft het federale ministerie van Financiën aan de Österreichische Lotterien Gesellschaft MBH een vergunning verleend voor een periode van vijftien jaar voor het exploiteren van alle Oostenrijkse Loterijen. Het exploitatierecht voor alle casino's in Oostenrijk is inmiddels toegekend aan Casino's Austria AG, eveneens voor een periode van vijftien jaar. Aan beide licenties ging een vergelijkende toets vooraf. De 'beste kandidaat' werd hierbij geselecteerd op basis van zijn ervaring in de kansspelmarkt, de infrastructuur en maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving, het beschermen van consumenten en criminaliteitsbestrijding (met name witwassen).⁷⁴ Ook de verwachte continuïteit van de bedrijfsvoering, de kwaliteitsborging en het bedrijfsinterne toezicht wogen mee bij de beoordeling.

Het ministerie van Financiën houdt zelf toezicht op de verstrekte vergunningen.⁷⁵ Daartoe kan het in voorkomende gevallen bij licentiehouders staatscommissarissen aanstellen.⁷⁶ Deze zien onder meer toe op de aandeelhoudersstructuur, ter voorkoming van criminele activiteiten, en keuren nieuwe producten goed.

⁷⁰ GSpG, artikel 14, eerste lid.

⁷¹ HvJ EU, 9 september 2010, Zaak C-64/08 (*Engelmann*).

⁷² GSpG, artikel 14, tweede lid.

⁷³ Uitspraak van 6 december 2012 (gepubliceerd op 8 januari 2013).

⁷⁴ GSpG, artikel 21, lid 2, onder 7.

⁷⁵ GSpG, artikel 31.

⁷⁶ GSpG, artikel 19 en 31.

4.2.9 Portugal

In Portugal zijn de licenties voor casino's, bingohallen en weddenschappen op paardenraces voor mededinging opengesteld. De licenties worden in de regel afgegeven voor een periode van tussen de twintig en dertig jaar. De vergunningen voor de casino's werden ontwikkeld door Turismo de Portugal⁷⁷ en toegekend door de ministerraad. Er zijn inmiddels elf licenties toegekend met een einddatum in 2020 of 2023. De vergunningen voor de bingohallen (zeventien stuks) werden eveneens ontwikkeld door Turismo de Portugal maar door de minister van Economische Zaken toegekend voor een periode van tien jaar. In aanvulling op financiële, maatschappelijke en gezondheidsdoelen wordt het bevorderen van toerisme in Portugal apart genoemd als doel voor het aanbesteden van licenties. Criteria voor het toekennen van vergunningen zijn onder meer:

- de integriteit van het management en aandeelhouders;
- ervaring en deskundigheid van het management en de organisatie;
- de kwaliteit van de organisatie en de gebruikte procedures;
- financiële zekerheid;
- aandacht voor sociale, wettelijke en gezondheidsaangelegenheden;
- potentiële inkomsten voor de Staat of goede doelen.

Loterijen, de lotto, sportweddenschappen en 'social games' worden niet openbaar aanbesteed, maar zijn exclusief toegekend aan de liefdadigheidsorganisatie Santa Casa da Misericordia de Lisboa (SCML), een in 1498 opgerichte liefdadigheidsorganisatie. De overheid houdt hierop toezicht door middel van een raad van commissarissen, een adviesorgaan en een raadgevend orgaan met daarin vertegenwoordigers van verschillende ministeries. De overheid (minister-president) benoemt daarnaast ook leden van het management van SCML en bepaalt de afdracht aan het algemeen belang. Volgens het Europese Hof valt dit onder de definitie van strikte controle.⁷⁸ SCML hoeft geen belasting te betalen. Alle opbrengsten zijn bedoeld voor het goede doel en verschillende overheidsinstanties.

Portugal heeft nog geen wet- en regelgeving ontwikkeld voor online kansspelen. Er worden daartoe dan ook geen licenties verstrekt. Op Portugal gerichte internet kansspelen worden actief geblokkeerd.

4.2.10 Servië

In december 2011 werd in Servië een nieuwe Kansspelwet van kracht om de markt voor online kansspelen open te stellen. Hiermee werd het staatsmonopolie op online gaming opgebroken en ruimte geboden aan buitenlandse investeerders.⁷⁹ Met deze wijziging werd beoogd het bestrijden van de illegale markt, het scheppen van een 'level playing field' en het genereren van inkomsten voor de staatskas. Servië tekende in 2008 een overeenkomst met de Europese Unie gericht op economische en politieke integratie (inclusief wetgeving).⁸⁰ In dat licht wekt het verbazing dat een van de vereisten voor een online kansspelen licentie is het hebben van een vestiging in Servië (artikel 52). Ondanks de liberalisering werd met de nieuwe wet nog wel het sinds 2004 bestaande monopolie op de staatsloterij (Državna Lutrija Srbije), inclusief lotto, bingo, sportweddenschappen, speelautomaten, keno, fonta, tombola en krasloten, gehandhaafd.

⁷⁷Turismo de Portugal is een onderdeel van het Portugese ministerie van Economische Zaken dat verantwoordelijk is voor het bevorderen van het toerisme.

⁷⁸HvJ EU, 8 september 2009, Zaak C-42/07 (*Bwin versus Santa Casa*).

⁷⁹Serbia– A Regulatory Report – Gambling Compliance Research Team; February 2012.

⁸⁰"Stabilisation and Association Agreement Between the European Communities and Their Member States of the One Part, and the Republic of Serbia, of the Other Part" (SAA).

De markt voor casino's was in Servië al langer open. In 2006 werd door de Servische regering een eerste open procedure gestart voor een tienjarige casinolicentie in Belgrado.⁸¹ Inmiddels zijn er zes casino's in Servië. Voor het verkrijgen van een licentie zijn vereist:

- het hebben van een zetel in Servië;
- kapitaal ter waarde van minimaal € 1 mln.;
- een bankgarantie ter waarde van € 300.000 in een Servische Bank;
- informatie over de aandeelhouders en de bedrijfsstructuur;
- een driejarig businessplan;
- informatie over (de integriteit van) leidinggevenden;
- bewijs van tenminste vijf jaar ervaring met het exploiteren van casino's;
- een voorstel inzake de wijze waarop de belasting zal worden voldaan.

Er is een kansspelautoriteit (regulator) die valt onder het ministerie van Financiën. Deze is verantwoordelijk voor het verstrekken van vergunningen en het houden van toezicht. Sinds de liberalisering van online kansspelen treedt de kansspelautoriteit hard op tegen illegale sites.⁸²

4.2.11 Spanje

Spanje heeft sinds 27 mei 2011 een nieuwe kansspelwet.⁸³ Doel van de nieuwe wet is het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van minderjarigen, het handhaven van de openbare orde, consumentenbescherming en het voorkomen van fraude. Kern van de wet is dat kansspelaanbieders eerst dienen te beschikken over een algemene vergunning en vervolgens over een vergunning die specifiek is voor het kansspel dat ze willen exploiteren. De wet stelt dat het aantal algemene vergunningen kan worden beperkt en (daarom) via een open procedure kan worden opengesteld (publicatie in The Spanish Official Gazette). Nieuw zijn vergunningen voor online kansspelen. Deze worden afgegeven voor een periode van tien jaar en kunnen telkens met tien jaar worden verlengd.

De nieuwe wet heeft niet gezorgd voor liberalisering van de loterijen. Deze worden nog steeds bij Koninklijk Besluit toegewezen aan ONCE en de Kerstloterij (Lotería de Navidad). De Kerstloterij wordt al sinds 1812 georganiseerd door de overheidsorganisatie Loterías y Apuestas del Estado. De loterij is vooral bekend vanwege de extreem hoge prijs die bij de jaarlijkse Kersttrekking kan worden uitgekeerd.⁸⁴ ONCE is een private vereniging met een publieke taak om blinden en slechtzienden te helpen. Hiertoe heeft ONCE exclusieve bevoegdheid (vergunning voor zeven jaar) om de loterij El Cupon te exploiteren. Strikt overheidstoezicht hierop wordt gehouden door de Consejo de Protectorado bestaande uit dertien personen, waarvan zeven vertegenwoordigers van vier ministeries. Deze adviesraad draagt zorg voor het goedkeuren van statuten en maatregelen maar kan ook zelf maatregelen nemen om de doelstellingen te behalen. De afdracht van de loterij is ten behoeve van blinden en slechtzienden en het creëren van werkgelegenheid.

Voor het gunnen van de online kansspelvergunningen werd op basis van de nieuwe wet voor het eerst in 2011 een open en transparante procedure gestart door het 'General Directorate for Gambling Regulation'. Het aantal exploitanten dat in deze ronde een vergunning kreeg (53) was bijna gelijk aan het aantal aanvragen (59). In die zin ging het niet om een schaars goed. Echter, alle aanvragers die bij de eerste uitgifte geen vergunning wisten te bemachtigen zijn nu uitgesloten en moeten wachten op de volgende procedure in 2021.⁸⁵

⁸¹ Artikel 36 en 37.

⁸² <http://calvinayre.com/2012/02/14/business/serbia-blocks-gaming-industry-sites>.

⁸³ Ley 13/2011 de Regulación del Sector del Juego.

⁸⁴ De grootste trekking (€ 4 mln. voor het winnende lot) is bekend onder de naam *El Gordo*.

⁸⁵ Een dergelijk tijdsvenster wordt ook in Denemarken gehanteerd. Daar is het de enige beperking van een verder onbeperkt aantal vergunningen voor (online) kansspelen.

Voor het bemachtigen van een vergunning dient aan de volgende voorwaarden te worden voldaan:

- de exploitant dient in Spanje of in een ander land van de EU of EER te zijn gevestigd;
- indien de exploitant niet in Spanje is gevestigd dient deze aldaar een permanente vertegenwoordiger te hebben (fysiek adres);
- de exploitant dient te beschikken over een naamloze vennootschap (Sociedad Anonima) die
- uitsluitend gericht is op kansspelen;
- het bedrijf dient te kunnen aantonen dat er geen betalingsachterstand is bij de Spaanse belastingen en sociale verzekeringen;
- jaarrekeningen van de afgelopen drie jaar en een beschrijving van de financieringsbron voor online gaming;
- diverse technische documenten en certificaten moeten worden voorgelegd.

Er is een kansspelautoriteit (Dirección General de Ordenación del Juego, DGOJ) die valt onder het ministerie van Financiën en Openbare Administratie (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). Beleidsmatig is het directoraat-generaal voor het reguleren van kansspelen van hetzelfde ministerie verantwoordelijk. De kansspelautoriteit heeft als taakgebieden: regelgeving (vooral technische en functionele eisen), vergunningverlening, toezicht, controle en sanctionering.

4.2.12 Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk kent twee wettelijke regimes inzake de kansspelen. Allereerst is er de Gambling Act 2005 die alle kansspelsoorten (behalve The National Lottery) reguleert, met als doel:

- het voorkomen van criminaliteit en maatschappelijke onrust;
- het bevorderen van een open en eerlijk spelverloop;
- het beschermen van kinderen en andere kwetsbare personen.

De Gambling Commission, een 'non-departmental public body' vallend onder het ministerie van Cultuur, Media en Sport, is op basis van deze wet sinds 2008 verantwoordelijk voor vergunningverlening, controle en toezicht. Daarbij gaat het volgens de Gambling Commission om circa 2.500 kansspelvergunningen van onbeperkte duur.

Ten tweede is er de National Lottery Act 2006 die bepalingen bevat inzake 'the National Lottery'. In het Verenigd Koninkrijk is de nationale loterij (National Lottery), met acht daaronder vallende kansspelen, het enige kansspel waarvoor een gesloten vergunningstelsel geldt. Voor alle andere kansspelen (casino's, bingo's, speelhallen) geldt een open vergunningstelsel. De aanbestedingsprocedure (vergelijkende toets) voor the National Lottery is ontwikkeld door de National Lottery Commission, een in 1998 ingesteld onafhankelijk publiekrechtelijk orgaan dat in oktober 2013 is samengevoegd met the Gambling Commission.

Bij het ontwikkelproces van de National Lottery werden verschillende doelen nagestreefd:

- wettelijk (het scheppen van een gedegen structuur voor de loterij; het voorkomen van witwassen, match fixing of illegale kansspelen);
- maatschappelijk (het handhaven van fatsoensnormen; het beschermen van consumenten);
- het beschermen van de gezondheid (voorkomen van kansspelverslaving; het beschermen van minderjarigen en andere kwetsbare personen);
- financieel (het genereren van zo veel mogelijk inkomsten voor goede doelen);
- commercieel (het creëren van een level playing field voor alle biedende partijen).

Tijdens de ontwikkeling consulteerde de National Lottery Commission onder andere gezondheidsorganisaties, gemeenten, brancheorganisaties uit de kansspelsector en lobbygroepen actief op het vlak van godsdienst en kansspelverslaving.

Het totale ontwikkelproces voor de meest recente aanbesteding van de National Lottery duurde van juli 2004 tot augustus 2007 (ruim drie jaar). Daarbij is veel aandacht besteed aan de transparantie van het proces. De documenten behorende bij elk van de hieronder weergegeven fasen zijn dan ook te vinden op de site van de National Lottery Commission. Bij de genoemde ontwikkeltijd is nog geen rekening gehouden met een overgangperiode waarin de nieuwe licentiehouders zich kan voorbereiden op het daadwerkelijke exploiteren van de nieuw verworven loterij (in casu zeventien maanden).

In het ontwikkelproces kunnen de volgende fasen met bijbehorende output worden onderscheiden:⁸⁶

Tabel 2 - Ontwikkelproces aanbesteding The National Lottery

Nr.	Stage	Date	Output
1	Identification of barriers to entry	July 2004 – January 2005	Independent research commissioned. Discussion document.
2	Further work on the options available, analysis of options and further consultation Decisions on options	January 2005 – October 2005	a. Summary of responses and areas for further analysis; b. Internal analysis on issues for competition framework.
3	Evaluation of the options and broad structure for the competition itself	November 2005	Statement of Main Principles.
4	Drafting of detailed terms of the competition	November 2005 – April 2006	Draft Invitation to Apply and draft Licence.
5	Finalisation of the detailed terms of the competition	April 2006 – June 2006	Final Invitation to Apply and final draft Licence.
6	Bidders compile and submit Bids	June 2006 – 9 February 2007	Bids.
7	Evaluation of Bids	9 February 2007 – 7 August 2007	Announcement of Preferred Bidder.
8	Licence finalisation	End August 2007	Terms of Licence to be issued.
9	Transition period	September 2007 – 31 January 2009	Commencement.

Belangrijk is vooral de in stap vijf genoemde *Final Invitation to Apply*. Hierin wordt enerzijds het gehele proces beschreven voor potentiële bidders en anderzijds de bijbehorende voorwaarden (required standards). Deze voorwaarden zijn uiterst nauwkeurig en uitputtend beschreven en richten zich onder meer op:

Personeel

- aandeelhouders en eigenaren;
- directeuren en andere sleutelfiguren;
- onderaannemers;
- financiers.

Fatsoensnormen (propriety)

- high standards of corporate governance;
- control mechanisms in relationship to personnel.

Consumentenbescherming

- systeem voor klachtenafhandeling;
- heldere informatie over de aangeboden spelen;
- voorkoming van deelname door minderjarigen;
- voorkoming van “excessive play”.

⁸⁶ *Creating a Lottery for the future, an overview of the Third Licence Competition*, April 2008. The National Lottery Commission.

De aanbesteding zelf wordt omschreven als een “single stage competition for a single licence”. Daarmee wordt bedoeld dat er na ontvangst van realistische biedingen direct is overgegaan tot het maken van een keuze.⁸⁷ Het proces als geheel valt het beste als een vergelijkende toets te omschrijven.

Uit de evaluatie van het proces valt op te maken dat er veel zorg is besteed aan het daadwerkelijk creëren van een level playing field en het op geen enkele wijze bevoordelen van de zittende beheerder van de loterij (Camelot). Net als in Ierland werd een virtual data room in het leven geroepen, een website die alleen toegankelijk is voor biedende partijen met daarop alle relevante informatie over het proces en de loterij zelf. Desondanks heeft Camelot, een private en commerciële exploitant, voor de derde keer op rij de licentie bemachtigd. Deze is geldig voor een periode van tien jaar met een mogelijkheid tot verlenging van maximaal vijf jaar. Inmiddels is de vergunning verlengd met een periode van vier jaar tot 2023.

⁸⁷ National Lottery Commission, April 2008, *Creating a Lottery for the Future*, page 17.

4.2.13 Kernegegevens per land

Tabel 3 bevat de kernegegevens per land over het ontwikkelen van transparante procedures voor kansspelvergunningen, waarvan het aantal beperkt is.

Tabel 3 - Kernegegevens per land

Landen	Doelen	Soorten en vergunningsduur	Ontwikkelaar	Ontwikkelduur	Bijzondere voorwaarden	Toezichthouder
België	Wettelijk Maatschappelijk Gezondheid Financieel Commercieel	Casino's (15 jaar) Sportweddenschappen (15 jr) Online gaming (15 jaar)	Kansspelcommissie	1½ jaar	Koppeling aan land based vergunning	Kansspelcommissie
Duitsland	Wettelijk Maatschappelijk Gezondheid	Sportweddenschappen (7 jaar)	Geen gegevens	Geen gegevens		Glücksspielkollegium
Griekenland	Financieel	Loterijen (12 jaar) Casino's (?) Paarden (20 jaar)	Hellenic Republic Asset Development Fund (HRADF)	Geen gegevens		The Hellenic Gaming Commission (HGC)
Hongarije	Financieel	Online gaming (5 jaar) Sportweddenschappen (5 Jaar) Casino's (10 of 20 jaar)	Ministeries van Financiën en Economische Zaken	Geen gegevens		Gambling Supervisory Authority
Ierland	Financieel	Loterij (20 jaar)	Department of Finance	2½ jaar	Beheer moet in Ierland plaatsvinden	The regulator
Italië	Wettelijk Maatschappelijk Gezondheid Financieel Commercieel	Alle soorten behalve casino's (duur verschilt per soort)	Ministerie van Economie en Financiën	2 jaar		AAMS, autoriteit vallend onder het Agentschap voor Douane en Monopolies
Malta	Wettelijk Maatschappelijk Gezondheid Financieel Commercieel	Loterijen (10 jaar) Casino's (10 jaar)	Ministerie van Financiën, Privatisation Unit	Geen gegevens	Geregistreerd kantoor in Malta	Lotteries and Gaming Authority
Oostenrijk	Wettelijk Maatschappelijk Gezondheid Commercieel Transparantie	Loterijen (15 jaar) Casino's (15 jaar)	Ministerie van Financiën	3 jaar	EU- Kandidaten moeten vergelijkbare wetgeving en toezicht hebben	Ministerie van Financiën
Portugal	Wettelijk Maatschappelijk Gezondheid Financieel	Casino's (20/30 jaar) Bingo (10 jaar) Paarden (20/30 jaar)	Turismo de Portugal	1½ jaar		Turismo de Portugal, onderdeel ministerie van Economische Zaken
Servië	Maatschappelijk Financieel Commercieel	Casino's (10 jaar)	Ministerie van Financiën	Geen gegevens	Geregistreerd kantoor in Servië	The regulator
Spanje	Wettelijk Maatschappelijk Gezondheid Financieel Commercieel	Loterijen (7 jaar) Online gaming (10 jaar)	Ministerie van Financiën	Geen gegevens	Geregistreerd kantoor in Spanje	Ksa vallend onder ministerie van Financiën
Verenigd Koninkrijk	Wettelijk Maatschappelijk Gezondheid Financieel Commercieel	Loterij (10 jaar met mogelijke verlenging van 5 jaar)	National Lottery Commission	3 jaar		Gambling Commission

4.2.14 Kerngegevens Europese landen

Tabel 4a - Monopolie stelsels

Landen	Monopolie stelsels	Coördinerende overheidsorganisaties
Finland	Drie "state-owned limited companies" hebben een licentie: (1) Veikkaus Oy (loterijen, weddenschappen, toto); (2) Fintoto Oy (totalisator); (3) Ray (casino's en speelautomaten).	Ministry of Interior Affairs (vergunningverlening/ toezicht) http://www.intermin.fi/en/security/gambling
Luxemburg	Gesloten systeem met primair twee aanbieders: (1) de 'Loterie Nationale', door non-profit overheidsinstelling Oeuvre Nationale de Secours Grand-duchesse Charlotte (Oeuvre); (2) private concessie voor Casino '2000' Montdorf.	Ministry of Justice http://www.mj.public.lu/index.html
Noorwegen	Overheidsmonopolie. Licenties in handen van: (1) Norsk Tipping (staats eigendom) voor loterijen, sportweddenschappen, Lotto en keno; (2) Norsk Rikstoto (gecontroleerd door staat) voor paardenrennen.	Norwegian Gaming and Foundation Authority https://lottstift.no/en/

Tabel 4b - Open stelsels

Landen	Open stelsels	Coördinerende overheidsorganisaties
Alderney	Vergunningen vrij verkrijgbaar. Geen monopolies.	Gambling Control Commission http://www.gamblingcontrol.org/
Bulgarije	Vergunningen vrij verkrijgbaar. Geen monopolies.	State Commission on Gambling http://www.dkh.minfin.bg/
Estland	Vergunningen vrij verkrijgbaar. Geen monopolies.	Estonian Tax and Customs Board http://www.emta.ee/index.php?id=2
Gibraltar	Vergunningen vrij verkrijgbaar. Geen monopolies.	Gibraltar Gambling Division https://www.gibraltar.gov.gi/remotegambling
Guernsey	Vergunningen vrij verkrijgbaar. Geen monopolies.	Home department http://www.gov.gg/homedepartment
Hongarije	Vergunningen vrij verkrijgbaar. Geen monopolies.	Gambling Supervisory Authority http://www.szf.hu/
Isle of Man	Vergunningen vrij verkrijgbaar. Geen monopolies.	Isle of Man Gambling Supervision Commission http://www.gov.im/gambling/
Italië	Vergunningen vrij verkrijgbaar. Geen monopolies.	Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) http://www.aams.gov.it/site.php?id=home
Jersey	Vergunningen vrij verkrijgbaar. Geen monopolies.	The Jersey Gambling Commission http://www.jgc.je/
Kroatië	Vergunningen vrij verkrijgbaar. Geen monopolies.	Tax administration (Ministry of Finance) http://www.porezna-uprava.hr/en/Pages/default.aspx
Malta	Vergunningen vrij verkrijgbaar. Geen monopolies.	Lotteries and Gaming Authority http://www.lga.org.mt/
Oostenrijk	Vergunningen vrij verkrijgbaar. Geen monopolies.	Bundesministerium für Finanzen https://www.bmf.gv.at/steuern/gluecksspiel-spielerschutz/in-oesterreich/glsp-gluecksspiel-oesterreich.html
Roemenië	Vergunningen vrij verkrijgbaar. Geen monopolies.	The National Gambling Office (ONJN) (geen gegevens)
Tsjechië	Vergunningen vrij verkrijgbaar. Geen monopolies.	State Supervision of Gambling and Lotteries Department http://www.mfcr.cz/en/about-ministry/organisation-chart/mezinarodni-vztahy-a-financni-politika-sekce-07/dept-34-state-supervision-of-gambling-a

Tabel 4c - Half open stelsels

Landen	Half open stelsels	Coördinerende overheidsorganisaties
België	Loterijen staatsmonopolie. Online vergunningen alleen voor land based vergunninghouders. Sportweddenschappen 'gemotiveerd gerangschikt'. Overige vergunningen vrij verkrijgbaar.	Kansspelcommissie (private kansspelen) http://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/home/ Ministerie van Financiën (loterijen) http://financien.belgium.be/nl/
Cyprus	Online kansspelen vooralsnog officieel verboden. Overige vergunningen vrij verkrijgbaar.	National Betting Authority (geen gegevens) National Casino Authority (geen gegevens)
Denemarken	Overheidsmonopolie (Danske Spil) voor (goede doelen) loterijen, paarden- en hondenraces. Casino's worden in toekomst aanbesteed. Vergunningen voor speelautomaten en online kansspelen vrij verkrijgbaar.	Danish Gambling Authority (spillemyndigheden) https://spillemyndigheden.dk/en
Duitsland	Land based casino's deels vrij verkrijgbaar. Online casino's en kaartspelen verboden. Vergunningen voor (online) speelautomaten en gokken op paarden vrij verkrijgbaar. Overheidsmonopolie voor loterijen en (online) sportweddenschappen.	Glücksspielkollegium http://verwaltung.hessen.de
Frankrijk	Voor online kansspelen geldt een open vergunningsstelsel. Voor andere spelen geldt een overheidsmonopolie. De uitvoering ligt in handen van twee staatsbedrijven: - Pari Mutuel Urbain (PMU) voor paardenraces; - Française des Jeux (FDJ) voor weddenschappen en loterijen.	Ministry of Finance (reguleert en houdt toezicht) http://www.economie.gouv.fr (ARJEL) Online gaming Regulatory Authority (toezicht online) http://www.ariel.fr/
Griekenland	Privaat monopolie (OPAP) voor online kansspelen. Overige vergunningen vrij verkrijgbaar.	The Hellenic Gaming Commission http://www.gamingcommission.gov.gr/index.php/el/
Ierland	Privaat monopolie (aanbesteed) nationale loterij. Overige vergunningen vrij verkrijgbaar. Casino's zijn verboden.	Office of the National Lottery Regulator (geen gegevens) Ministry of Justice http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/Gaming_and_lotteries
IJsland	Casino's zijn verboden en de opbrengsten van alle loterijen gaan naar het algemeen nut of goede doelen.	-Ministry of Justice and Ecclesiastical affairs (geen gegevens)
Letland	Overheidsmonopolie voor loterijen. Overige vergunningen vrij verkrijgbaar.	Lotteries and gambling Supervisory Inspection http://www.iaui.gov.lv/english/3.htm
Litouwen	Overheidsmonopolie voor loterijen. Overige vergunningen vrij verkrijgbaar.	Gaming Control Authority (Ministry of Finance) http://www.lpt.lt/en
Polen	Nationale loterijen zijn staatsmonopolie (Totalizator Sportowy). Overige vergunningen vrij verkrijgbaar.	Ministry of Finance http://www.mf.gov.pl/en/news
Portugal	Loterijen, de lotto, sportweddenschappen en 'social games' zijn exclusief toegekend aan de liefdadigheidsorganisatie Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Casino's	Turismo de Portugal http://www.turismodeportugal.pt/english
Servië	Nationale loterij is staatsmonopolie. Andere vergunningen vrij verkrijgbaar.	The regulator (geen gegevens)
Sleeswijk Holstein	(maakt inmiddels deel uit van het Duitse stelsel)	
Slovakije	Nationale loterij [TIPOS] is staatsmonopolie. Andere vergunningen vrij verkrijgbaar.	Ministry of Finance
Slovenië	Nationale loterij in staatshanden. Andere vergunningen vrij verkrijgbaar.	State Office for Gaming Supervision (Ministry of Finance) http://www.unpis.gov.si/en/
Spanje	Loterijen zijn liefdadigheidsmonopolies. Andere vergunningen vrij verkrijgbaar.	Dirección General de Ordenación del Juego http://www.ordenacionjuego.es/en
Verenigd Koninkrijk	Privaat monopolie (aanbesteed) nationale loterij. Andere vergunningen vrij verkrijgbaar.	Gambling Commission http://www.gamblingcommission.gov.uk/
Zweden	Nationale loterijen (Svenska Spel) zijn monopolies. Andere vergunningen vrij verkrijgbaar.	Swedish Gambling Authority http://www.lotteriinspektionen.se/en/
Zwitserland	Regionale loterijen geëxploiteerd door cantons. Andere vergunningen vrij verkrijgbaar.	-Swiss Federal Gaming Board http://www.esbk.admin.ch/esbk/en/home.html

4.3 Het uitvoeren van gunningsprocedures

Omdat de informatie uit de enquête over het uitvoeren van transparante procedures beperkt is, is deze gegroepeerd per enquêtevraag (de vragen 9-14) en niet per land zoals in paragraaf 4.2. Bij de vragen 12 en 14 was het relevant om de antwoorden van alle onderzochte landen te betrekken, ook landen zonder beperking van het aantal vergunningen. Bij de vragen 9 en 10 bleken alleen de antwoorden relevant van landen met een beperkt aantal vergunningen. De antwoorden op de vragen 11 en 14 leverden geen voor de Ksa bruikbare informatie op.

Vraag 9 - How long did the total implementation process take?

Op vraag 9 werden vier antwoorden ontvangen. Daarbij gaat het om de periode gemeten vanaf de eerste publicatie (invitation to bid) tot het daadwerkelijk verstrekken van de vergunning. De resultaten zijn weergegeven in tabel 5. Het betreft hier landen met een beperkt aantal te vergeven licenties

Tabel 5 - Implementatieduur

Nr.	Land	Implementatieduur
1	Italië	1 jaar
2	Verenigd Koninkrijk	7 maanden
3	Oostenrijk	18 maanden
4	Portugal	18 maanden

Ook werden antwoorden op deze vraag ontvangen van landen die geen beperkingen kenden van het aantal licenties. Omdat er bij deze landen geen biedingsproces aan vooraf ging, ging het om een veel kortere implementatietijd. Zo gaf Frankrijk aan dat er slecht drie weken nodig waren tussen het van kracht worden van Law Nr. 2010-476 (12 mei 2010) en het verstrekken van de eerste vergunningen (5 juni 2010). Isle of Man gaf aan dat er in de regel tien weken nodig zijn voor het verstrekken van een licentie.

Uit verder onderzoek bleek tevens dat er soms, ook na het toekennen van een vergunning, tijd nodig was voor de nieuwe vergunninghouder om de benodigde organisatie op orde te krijgen. Deze periode duurde in het Verenigd Koninkrijk, na vergunningverlening van de nationale loterij in 2007, 17 maanden ("transition period") en in Ierland, na vergunningverlening van de nationale loterij in 2013, 14 maanden.

Vraag 10 - Which organisation implemented or will implement the developed procedure?

De antwoorden op deze vraag zijn weergegeven in Tabel 6. Hierbij gaat het zowel om antwoorden van landen met een beperkt aantal te vergeven licenties als landen die daar geen beperkingen aan stellen.

Tabel 6 - Wie implementeert?

Nr.	Land	Wie implementeert?
1	België	Kansspelcommissie.
2	Italië	Gaming Authority (Agenzia delle Dogane e dei monopoli).
3	VK	The Gambling Commission.
4	Isle of Man	The Gambling Supervision Commission.
5	Bulgarije	State Commission on Gambling.
6	Frankrijk	Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel). Regulatory authority for online games. ARJEL is in charge of the implementation of online gambling licences. More specifically, two different services of ARJEL, the Information Technology and Evaluation department for technical issues of the procedure and the Licensing and Compliance department for the legal and financial issues, are in charge of this implementation.
7	Oostenrijk	Federal Ministry of Finance.
8	Estland	Estonian Tax and Customs Board.
9	Portugal	For the land based casinos, the procedures are granted by the Council of Ministers. For the bingo halls, the procedures are granted by the Minister of Economy.

De eerste vijf landen uit tabel 6 hebben een organisatie die vergeleken kan worden met de Ksa. Bij de andere drie landen is de implementatie toevertrouwd aan een andere organisatie, meestal een (onderdeel van een) ministerie.

Vraag 11 - Please give an estimate of man hours and costs involved in implementing the procedure?

De antwoorden op vraag 11 leverden geen voor de Ksa bruikbare informatie op.

Vraag 12 - What would you change if you were to do it again (lessons learned)?

Wet- en regelgeving

- Wet- en regelgeving moeten snel aangepast kunnen worden om in te kunnen spelen op de vele en snelle veranderingen bij de kansspelen.
- Wet- en regelgeving moeten gronden bieden voor het kunnen uitstellen van de tijd die nodig is om de ingediende verzoeken te bestuderen. Dit voor het geval de formulieren onjuist of incompleet zijn ingevuld of zich anderszins een tussentijdse wijziging voordoet.
- Wet- en regelgeving moeten de mogelijkheid bieden om een vergunning te kunnen toekennen ook wanneer zich belangrijke tussentijdse wijzigingen aan de kant van de aanvrager voordoen. Tussentijdse wijzigingen zouden niet tot onnodige vertragingen moeten leiden.
- Wet- en regelgeving moeten de mogelijkheid bieden om een vergunning in te trekken indien daar geen gebruik van wordt gemaakt binnen een bepaalde periode.
- Wet- en regelgeving dienen voldoende flexibel te zijn om ruimte te bieden voor nieuwe kansspelsoorten. Vooral bij online kansspelen doen nieuwe spelsoorten met grote regelmaat hun intrede.
- Wet- en regelgeving dienen het mogelijk te maken dat de vergunningverlener of toezichthouder maxima kan stellen aan de inzet en winst en (vooral) verliezen van spelers.

Organisatie

- De procedures kunnen in sommige gevallen zo complex zijn dat het van belang is om een flexibele organisatorische infrastructuur te hebben. De betrokken overheidsorganisaties dienen tevens bereid en in staat te zijn om voortdurend en snel hun organisaties aan te passen.
- Betrek bij het ontwikkelen van de procedures en bijbehorende (ICT) systemen vroegtijdig diegenen die op een later moment dezelfde procedures zullen implementeren.
- Maak onderscheid tussen processen die geschikt zijn voor grote en voor kleine bedrijven die een vergunning aanvragen. Biedt daarbij maatwerk.

ICT

Het is van groot belang om vroegtijdig rekening te houden met alle relevante aspecten van informatie- en communicatietechnologie. Daarbij kan worden gedacht aan contracten met leveranciers (levertijd en kwaliteit), communicatie met filialen van de kanspelaanbieders (wedkantoren), het ontwikkelen van online aanmeldingsformulieren en het inrichten van een virtual data room (zie paragraaf 4.2).

Vraag 13 - Was the used procedure efficient and effective?

De antwoorden op vraag 13 leverden geen voor de Ksa bruikbare informatie op. Alle landen die deze vraag beantwoord hebben vinden hun procedures efficiënt en effectief.

Vraag 14 - Are there any other issues you would like to advise us on?

België: “Hou geen uitverkoop. Een vergunningsstelsel dat er alleen op is gericht om veel geld in het laatje te brengen verzwakt de positie van regulerende instanties. Als deze geconfronteerd worden met te veel vergunninghouders die veel geld hebben betaald voor een vergunning wordt het lastig om hier naar behoren op in te spelen in termen van beleid en regelgeving”.

“Belangrijk aandachtspunt bij de toetsing van aanvragen: is de CEO aanwezig tijdens besprekingen met de vergunningverlener (dit geeft het belang van de vergunning voor de onderneming aan) en zijn daar veel advocaten bij (duidt op wantrouwen)? Als vergunningverlener ‘gewoon doen’, doorpakken en zaken in gang zetten, niet wachten tot alles formeel geregeld is”.

Bulgarije: “Online gaming is het meest specifieke en ontwikkelde kansspel terrein dat om gerichte aandacht vraagt. De relevante activiteiten van de Europese Commissie richten zich op de mate waarin nationale wetgeving voldoet aan Europese wet- en regelgeving; het bevorderen van administratieve samenwerking en efficiënte handhaving; het beschermen van consumentenbelangen, minderjarigen en kwetsbare groepen; het voorkomen van fraude en witwassen; het bewaken van de integriteit van sport, vooral het voorkomen van match fixing”.

Frankrijk: “Bij het ontwikkelen van een gunningsprocedure is samenhang van wet- en regelgeving noodzakelijk om zo snel mogelijk na voltooiing hiervan over te kunnen gaan tot implementatie”.

Gibraltar: “Tijdens het gunningsproces moet onderzoek plaatsvinden naar de bedrijfscultuur, bedrijfsprocessen en -systemen. Deze kunnen immers corrumperend werken doordat zij verborgen blijven voor de vergunningverlener. Toegang tot de markt moet lastig zijn. De vergunningverlener moet dan ook altijd vergunninghouders ter verantwoording kunnen roepen en desnoods de vergunning (of een deel daarvan) intrekken”.

Isle of Man: “Ofschoon gekeken wordt naar een EU-centrische oplossing kennen online kansspelen geen grenzen. Elke poging tot het vinden van gezamenlijke wet- en regelgeving moet dan ook inspelen op samenwerking en dialoog tussen regulerende instanties zowel binnen als buiten de EU. Deze streven immers alle dezelfde kerndoelen na (bescherming van de consument). Essentieel is daarom een goede samenwerking waarin kennis, ervaring en best practices besproken en uitgewisseld kunnen worden. Dat kan leiden tot verbeteringen bij alle betrokken instellingen en hun kerndoelen”.

Italië: “De implementatie vroeg om een enorme inzet van mensen en middelen van verschillende departementen en instellingen, die niet altijd in staat waren om voltijd beschikbaar te zijn. Dat zou verbeterd kunnen worden door een meer flexibele benadering”.

4.4 Analyse

Deze paragraaf bevat een nadere analyse van het onderzoeksmateriaal. Daarbij vormen de in de opdracht (zie paragraaf 1.2) geformuleerde vragen het uitgangspunt. Niet meegenomen in de analyse zijn de vragen: hoeveel aanvragen werden ingediend en welke opbrengsten zijn met de gevolgde procedure gerealiseerd? Het onderzoek leverde onvoldoende materiaal op voor een zinvolle beantwoording hiervan.

In deze analyse is, conform de opdracht, hoofdzakelijk stilgestaan bij de 12 landen die gunningsprocedures hanteren voor in aantal beperkte licenties. Om het beeld te completeren is bij sommige vragen ook gekeken naar de overige 25 Europese landen of gebiedsdelen.

4.4.1 Welke vergunningen worden transparant verleend?

Van de 37 onderzochte landen en gebiedsdelen hanteren er 12 (32%) gunningsprocedures voor in aantal beperkte licenties. Die procedures (in de praktijk 'tenders' geheten) worden hoofdzakelijk gebruikt voor loterijen, online gaming, sportwedenschappen en casino's. Alleen Portugal gebruikt soortgelijke procedures voor bingohallen.

4.4.2 Wat is het doel van de transparante procedure?

Veruit de meeste landen hanteerden bij het ontwikkelen van de procedures alle zes in de questionnaire genoemde doelen (wettelijk; voorkoming van criminaliteit; bescherming van consumenten; bescherming van gezondheid; commercieel; financieel). Dat blijkt niet alleen uit de beantwoording van de questionnaire maar ook uit de relevante wet- en regelgeving, of uit andere zaken zoals de taken van de nationale kansspelautoriteit. Slechts een klein aantal landen gaf aan uitsluitend het genereren van inkomsten voor de Staat of (soms) het goede doel belangrijk te vinden. Daarbij gaat het voornamelijk om landen die het de afgelopen jaren financieel lastig hadden (Griekenland, Hongarije en Ierland). In de praktijk richten echter ook deze landen zich op de andere hiervoor genoemde doelen. Mogelijk hangt dat samen met de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, die landen in toenemende mate beperkt in het voeren van een eigen kansspelbeleid, zeker als dat samenhangt met financiële doelstellingen.

In de 24 landen waar sprake is van een (gedeeltelijk) staatsmonopolie rechtvaardigt men dit door te wijzen op doelen als het voorkomen van criminaliteit, het beschermen van consumenten en het beschermen van de gezondheid. Met name genoemd worden de gevaren van kansspelverslaving en (georganiseerde) criminaliteit. Het creëren van een meer open markt en het genereren van inkomsten spelen in deze landen dan ook een ondergeschikte rol.

4.4.3 Hoe is de transparante gunningsprocedure ontwikkeld?

Uit de beantwoording van de enquête blijkt dat de wijze waarop de gunningsprocedures worden ontwikkeld vergelijkbaar is met die van andere complexe procedures. In alle gevallen was sprake van een projectstructuur met een heel scala van direct en indirect betrokken partijen (interactieve beleidsvorming). De betrokken landen signaleren herkenbare problemen als het hebben van onvoldoende middelen, onvoldoende (fulltime beschikbare) projectmedewerkers, onvoldoende flexibiliteit van de organisatie en onvoldoende afstemming tussen de betrokken organisaties. Maar desondanks bestempelen ook alle betrokken landen hun eigen procedures als efficiënt en effectief.

Het meest complete beeld van hoe een gunningsprocedure ontwikkeld kan worden wordt verschaft door het rapport *Creating a Lottery for the Future*⁸⁸ van de National Lottery Commission van het Verenigd Koninkrijk. Hierin wordt uitvoerig stilgestaan bij alle genomen stappen.

⁸⁸ <http://www.natlotcomm.gov.uk/licence-competitions/2009-2019-licence-competition.html>

4.4.4 Op welke manier worden de vergunningen verdeeld?

In paragraaf 2.3.1 worden zes verdeelmechanismen onderscheiden voor het verlenen van vergunningen. Uit het onderzoek blijkt dat van de zes mechanismen uitsluitend de hieronder weergegeven vier worden gebruikt. Niet aangetroffen werden de benchmark en het first come, first serve principe.

- de verdeling op afroep
 - o België - voor sportwedenschappen
 - o Duitsland - voor sportwedenschappen
 - o Spanje - voor online kansspelen
- de veiling
 - o Griekenland - voor loterijen en het wedden op paardenraces
 - o Malta - voor de loterij en casino
 - o Servië - voor casino's
- de vergelijkende toets
 - o België - voor casino's
 - o Ierland - voor de nationale loterij
 - o Oostenrijk - voor loterijen en casino's
 - o Verenigd Koninkrijk - voor de nationale loterij
- openbare aanbesteding
 - o Hongarije - voor casino's
 - o Italië - voor de loterijen

4.4.5 Welke voorwaarden en criteria worden gehanteerd?

In de praktijk is er veel overlap tussen de voorwaarden gesteld aan het verkrijgen van een vergunning en de criteria gebruikt bij de uiteindelijke selectie. Criteria en voorwaarden worden daarom hieronder gezamenlijk geanalyseerd.

Financiën

Alle betrokken landen stellen eisen aan de solvabiliteit en financiële zekerheid van de aanvragers van vergunningen. Logischerwijs willen de betrokken overheden voldoende zekerheid over het voortbestaan van de vergunninghouder in spe en de inkomsten die zij als staat verwachten te ontvangen. Ook willen overheden duidelijkheid over de herkomst van het geld opdat zij niet onbedoeld meewerken aan het witwassen van crimineel geld. Voor de spelers zelf zijn financiële waarborgen van belang in geval van faillissement of surseance van betaling.

Uit het onderzoek komen de volgende voorwaarden en criteria naar voren:

- een borg, bankgarantie, aanbetaling, startkapitaal of andere vorm van zekerheid; de bedragen lopen uiteen van een paar honderdduizend euro (België, Ierland, Servië) tot meer dan honderd miljoen euro (Oostenrijk);
- een solvabiliteitsratio (bijvoorbeeld 40% in België);
- jaarrekeningen van de afgelopen jaren (Spanje);
- inzage in de financieringsbronnen (meerdere landen);
- het verplicht gebruik van een nationale bank (Griekenland);
- adequate betaling van belastingen en sociale verzekeringen (België, Spanje);
- een voorstel inzake de wijze waarop de belasting zal worden voldaan (Servië);
- een businessplan (meerdere landen).

ICT

Omdat een groot deel van de hedendaagse kansspelen via elektronische middelen wordt aangeboden, stellen vergunningverleners hieraan hoge eisen. Daarbij gaat het niet alleen om de betrouwbaarheid van de bedrijfsvoering maar vooral ook om de integriteit van de aangeboden kansspelen. De vergunningverleners willen immers zekerheid over een eerlijk spelverloop, in het bijzonder de afgesproken uitkeringspercentages. De volgende aspecten worden met name genoemd:

- een ICT-beveiligingsplan (Duitsland);
- voldoende zorg voor de integriteit van de hard- en software (België);
- administratie van softwareversies (België);
- de server moet in een in het desbetreffende land opgestelde kooi met strikte toegangscontrole (België);
- diverse technische documenten en certificaten (Spanje).

Personeel en organisatie

De bedrijfsvoering van (vooral grote) loterijen en casino's stelt tegenwoordig hoge eisen aan de deskundigheid en ervaring van het personeel. Veel vergunningverleners vragen daarom om aantoonbare kennis en langdurige ervaring bij management en leidinggevendenden inzake het exploiteren van het relevante kansspel. Daarbij wordt vooral gekeken naar financiële en technische expertise (met name inzake computersystemen). Soms wordt letterlijk een minimaal aantal jaren ervaring geëist (Servië eist vijf jaar). Daarnaast wordt soms ook gevraagd naar achtergrondinformatie over de bedrijfsstructuur (Duitsland).

Voorkomen en bestrijden van illegaliteit en criminaliteit

Uit de hiervoor weergegeven doelen blijkt dat het voorkomen en bestrijden van illegaliteit en criminaliteit van groot belang zijn voor alle vergunningverleners. Kansspelen brengen immers risico's met zich mee in termen van fraude, witwassen, match fixing en oplichting. Voorwaarden en eisen in dat verband richten zich enerzijds op de personen werkzaam of betrokken bij de aanvrager en anderzijds op de organisatie:

- transparantie van de rechtspersoon van de aanvrager;
- de te hanteren rechtspersoon (vooral naamloze vennootschap);
- achtergrondinformatie over het bedrijf;
- betrouwbare eigendomsverhoudingen;
- aantal aandelen per aandeelhouder (België);
- verklaring van goed gedrag voor management, leidinggevendenden, aandeelhouders en andere sleutelfiguren (geen strafrechtelijke veroordelingen, geen administratieve of fiscale overtredingen of nalatigheden);
- voldoende kwaliteit van het (bedrijfsinterne) toezicht;
- betrouwbaarheid van onderaannemers en toeleveranciers.

In landen waar tot voor kort sprake was van een overdaad aan illegale kansspelen is vaak bewust ingezet op het ontwikkelen van een wettelijk kader ter bestrijding van diezelfde illegaliteit. Gekoppeld hieraan vindt vaak intensivering plaats van de bestrijding van illegale kansspelen. Dat verschijnsel doet zich vooral voor bij landen die vergunningen verstrekken voor online kansspelen.

Consumentenbescherming

Uit het onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de onderzochte landen bezorgd is over de positie van de consument. In dat kader worden de volgende voorwaarden en criteria genoemd:

- beleid en plannen inzake het voorkomen van kansspelverslaving en deelname door sociaal kwetsbare groepen;
- een systeem voor klachtenafhandeling;
- heldere informatie over de aangeboden spelen (Verenigd Koninkrijk);
- effectief systeem voor het voorkomen van deelname door minderjarigen;
- effectief systeem ter voorkoming van buitensporig spelgedrag (Verenigd Koninkrijk).

Plaats van vestiging

Veel landen stellen eisen aan de plaats van vestiging van de vergunninghouder. Die eisen kunnen voortkomen uit zorgen over veiligheid, werkgelegenheid en inkomsten. Met name worden genoemd:

- de zetel van de rechtspersoon moet liggen in het land van de vergunningverlener of in een land binnen de EU of EER;
- vergunningen worden uitsluitend toegekend indien de wetgeving van het desbetreffende land een effectieve vorm van toezicht biedt op de kansspelen en deze op (minimaal) gelijke wijze als in het land van de vergunningverlener de belangen van de consument beschermt (Oostenrijk);
- operationele activiteiten (vooral ook servers en/of computersystemen) moeten worden ondergebracht in het land van de vergunningverlener (België, Ierland);
- het (hoofd)kantoor of het kantoor van de permanente vertegenwoordiger moet liggen of geregistreerd zijn in het land van de vergunningverlener.

4.4.6 Welke termijnen worden gehanteerd?

Ontwikkelduur procedures

De helft van de respondenten kon niet aangeven hoe lang de ontwikkeling van de procedure geduurd had. Een aantal daarvan gaf aan dat er geen afgebakend beginpunt was en dat de ontwikkeling van afzonderlijke bouwstenen soms al lang geleden was gestart. Ook de landen die wel een ontwikkelduur konden benoemen hielden daarbij een slag om de arm. De genoemde periodes lopen uiteen van 1½ jaar (België en Portugal) tot 3 jaar (Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk).

Implementatietijd

Bij de implementatie kunnen we onderscheid maken tussen enerzijds de tijd die de vergunningverlener nodig had om de procedure te doorlopen en alle relevante vergunningen te verstrekken, en anderzijds de tijd die nodig was voor de vergunninghouder zelf om de vergunningen te operationaliseren. Uit het onderzoek kwam geen betekenisvolle informatie over de tijd die nodig was om de procedure te doorlopen en de vergunningen daadwerkelijk te verstrekken. Wel werd duidelijk dat er, ook na het toekennen van een vergunning, nog tijd nodig was voor de nieuwe vergunninghouder om de benodigde organisatie op orde te krijgen. Deze periode duurde in het Verenigd Koninkrijk, na vergunningverlening van de nationale loterij in 2007, 17 maanden ("transition period") en in Ierland, na vergunningverlening van de nationale loterij in 2013, 14 maanden.

Vergunningsduur

De duur van de verleende vergunningen loopt uiteen van 5 jaar (online casino's en sportwedenschappen in Hongarije) tot 30 jaar (casino's en sportwedenschappen in Portugal).

Wanneer we de 12 onderzochte landen vergelijken zien we dat het *soort* kansspel niet altijd een indicatie vormt voor de duur van de vergunning. Sommige casino's hebben een vergunning voor slechts 10 jaar (Hongarije, Malta en Servië) terwijl andere een vergunning hebben voor maar liefst 30 jaar (Portugal). Ook de *omzet* vormt geen directe indicatie voor de vergunningsduur. Zo heeft The National Lottery in het Verenigd Koninkrijk, met een jaarlijkse omzet van circa € 7 miljard, een vergunning voor slechts 10 jaar. De Ierse loterij, met een jaarlijkse omzet van circa € 750 mln., heeft daarentegen een vergunning voor maar liefst 20 jaar.

4.4.7 Wordt er afgedragen aan goede doelen?

Met uitzondering van Italië en Servië is in alle 12 landen sprake van een aan de kansspelen gekoppelde (wettelijk verplichte) afdracht aan goede doelen. Die afdrachten zijn zonder uitzondering gericht op 'zachte' sectoren zoals armoedebestrijding, gezondheidszorg, jeugdwelzijn, verantwoord gokken en sport.

5. Quick scan gunningsprocedures in enkele andere Nederlandse sectoren

5.1 De verdeling van de frequentieruimte voor mobiele telefonie (UMTS)

5.1.1 Inleiding

Hoewel de verdeling van de UMTS-frequenties⁸⁹ geruime tijd geleden heeft plaatsgevonden, geeft deze toch een goed voorbeeld van een veiling als verdeelmechanisme. Bovendien is inmiddels veel informatie over de resultaten daarvan beschikbaar.

In 2000 zijn de beperkt beschikbare vergunningen voor het gebruik van UMTS-frequenties door middel van een veiling verdeeld. Mocht er (ook) in de toekomst sprake zijn van een beperkt aantal vergunningen voor loterijen, dan is er sprake van een vergelijkbaar verdeelvraagstuk. In beide gevallen gaat het om de vraag op welke wijze de beschikbare vergunningen verdeeld kunnen worden.

5.1.2 Regelgeving

In de Telecommunicatiewet is bepaald dat voor het gebruik van (een deel van de) frequentieruimte een vergunning vereist is. De vergunning wordt verleend door de minister van Infrastructuur en Milieu, in de praktijk gebeurt dat door het Agentschap Telecom. De gunningsprocedure is uitgewerkt in onderliggende regelgeving en voldoet aan Europeesrechtelijke uitgangspunten en regels. De regelgeving stelt onder andere eisen aan een aanvrager om in aanmerking te komen voor een vergunning, de toepassing en uitvoering van de gunningsprocedure en de bijbehorende criteria.

Als er bij de verdeling van de vraag naar frequentieruimte voor mobiele telefonie, zoals UMTS, sprake is van onvoldoende aanbod, in casu frequentieruimte, dan dienen de vergunningen volgens de regelgeving verleend te worden via een veiling of vergelijkende toets. Vervolgens is bepaald dat een vergelijkende toets slechts wordt toegepast indien het algemeen maatschappelijk, cultureel of economische belang dat vordert. Daardoor bleef het toepassen van de veiling in beginsel als enig bruikbare procedure over.

De eisen die aan een aanvrager gesteld kunnen worden, kunnen volgens de regelgeving uitsluitend betrekking hebben op:

- de rechtsvorm;
- de financiële positie;
- kennis en ervaring;
- technische middelen;
- de hoedanigheid als commerciële omroep.

Daarnaast kunnen bij een veiling regels worden gesteld voor de wijze waarop de veiling plaatsvindt, zoals de wijze waarop een bod wordt uitgebracht en de eisen die aan een geldig bod worden gesteld.

5.1.3 Gunningprocedure

Het instrument: de veiling

Bij de keuze om de vergunningen voor de UMTS-frequenties te veilen zijn verschillende redenen genoemd. Allereerst is een veiling transparant, omdat tevoren vaststaat op welke grond een vergunning wordt verleend, namelijk aan de partij met het hoogste bod. Bovendien is een veiling non-discriminatoir, omdat elke partij die aan de vooraf gestelde minimumeisen voldoet tot de veiling wordt toegelaten. Daarbij is een veiling een economisch efficiënt verdelingsmechanisme. Voor de meest efficiënte aanbieders heeft de frequentie de hoogste waarde, zij kunnen dan ook het meeste bieden. Daarbij dwingt de veiling

⁸⁹ UMTS staat voor Universal Mobile Telecommunication System; naast telefonie kan met UMTS gebruik worden gemaakt van internetdiensten.

meedingende partijen hun waardering voor de vergunning kenbaar te maken. Ten slotte is een veiling een objectief verdeelmechanisme die een optimale opbrengst oplevert.

Het proces

Bij de UMTS-frequenties is gekozen voor een veiling bij opbod in meerdere rondes. Daarbij kennen partijen elkaars biedingen en kunnen zij telkens een afweging maken tussen verder bieden of terugtrekken. Dit zou de kans op de 'winner's curse' moeten verminderen. Dat dit uiteindelijk niet geheel gelukt is, mag blijken uit de precaire positie waarin KPN momenteel verkeert.

Het aantal te verdelen vergunningen is niet vastgelegd in regelgeving. De te verdelen frequenties per vergunning moest echter wel zodanig zijn dat enerzijds concurrerende diensten konden worden aangeboden en anderzijds het aantal vergunningen niet onnodig zou worden beperkt.

Per aanbieder werd één vergunning verleend, omdat het verkrijgen van meer dan één vergunning de concurrentie sterk zou (kunnen) beperken. Er werden uiteindelijk vijf vergunningen voor het gebruik van UMTS-frequenties verleend.

De veiling werd geleid door een veilingmeester en een notaris hield toezicht op het verloop van het proces. Om samenspanning door de mededingende partijen tegen te gaan dienden deelnemers zich voorafgaand en gedurende de veilingprocedure te onthouden van afspraken of gedragingen die afbreuk zouden doen aan de veilingprocedure. De minister van Verkeer en Waterstaat kon een deelnemer die in strijd handelde met deze bepaling van verdere deelname uitsluiten.

In 1998 heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat een consultatiedocument gepubliceerd met de uitgangspunten voor de veiling. Het document beoogde tevens de visie van belanghebbenden te inventariseren. Het ministerie publiceerde op 25 maart 1999 mede op basis van de consultatie een beleidsvoornemen omtrent de vergunningverlening. Het beleidsvoornemen had onder meer betrekking op de verdeelmethode van de vergunningen, het aantal vergunningen en de frequentieruimte per vergunning. Er werden geen vergunningen gereserveerd voor eventuele nieuwkomers.

Zoals eerder aangegeven viel de veiling uiteen in twee fasen: de toelating tot de veiling en de eigenlijke veiling. Er werden tien aanvragen ingediend, die alle in behandeling werden genomen.

In de periode tussen de toelating en de veiling trokken drie aanvragers zich terug en gingen twee aanvragers een samenwerkingsverband aan. Daarmee resteerden zes aanvragers voor vijf vergunningen. De veiling startte op 6 juli en eindigde op 24 juli 2000. In totaal hebben 305 biedrondes plaatsgevonden. In ronde 306 zag een van de partijen af van een bod, waardoor de veiling tot een eind kwam. Hoewel er volgens de afhakende partij sprake was van een 'dreigbrief' van een mededinger vond het ministerie dat er geen sprake was van een gedraging die een ordelijk verloop van de veiling verstoort. De afhakende partij heeft vervolgens vier bezwaarschriften ingediend en zowel de Staat als de veilingmeester aansprakelijk gesteld, maar heeft uiteindelijk alle procedures bij de bestuursrechter verloren.

Evaluatie

De veiling heeft veel debat teweeg gebracht. Er werd vooral kritiek geuit op de financiële opbrengst, die in vergelijking met andere landen te laag zou zijn. Op verzoek van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat heeft een onderzoeksbureau een second opinion over de gang van zaken rond de veiling gegeven.⁹⁰ Uit het onderzoek bleek dat de tegenvallende opbrengst mede het gevolg was van de afnemende belangstelling voor UMTS-vergunningen. De onderzoekers hadden kritiek op de wijze waarop de veiling was georganiseerd. Men betwijfelde of de meest efficiënte bedrijven een vergunning hadden bemachtigd en vroeg zich af of de Nederlandse UMTS-markt zonder nieuwkomers voldoende competitief zou zijn. Volgens de onderzoekers volgt uit de doelstellingen van het frequentiebeleid niet direct dat een

⁹⁰ M.C.W. Janssen, A.P. Ros en N. van der Windt, 'De draad kwijt? Onderzoek naar de gang van zaken rond de Nederlandse UMTS-veiling', Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2001.

veiling de meest aangewezen verdeelmethode was. Dergelijke algemeen geformuleerde doelstellingen zouden ook met een vergelijkende toets te realiseren zijn geweest.

Het succes van een veiling hangt in belangrijke mate af van een goed veilingontwerp. Volgens de onderzoekers was het ontwerp van de veiling voor de UMTS-vergunningen niet optimaal. Een simultane meerrondenveiling waarbij het aantal te verdelen vergunningen (in casu vijf) gelijk was aan het aantal zittende marktpartijen zou de nodige risico's met zich meebrengen. Ook was het veilingontwerp nooit in zijn geheel voor advies voorgelegd aan de NMa, de OPTA of externe deskundigen.

De onderzoekers hechtten veel belang aan de toetreding van nieuwkomers, vooral door de toenemende concurrentie. Een nieuwkomer moet een plaats veroveren binnen de markt, mede door concurrentie op prijs of innoverende diensten. Uiteindelijk heeft maar één nieuwkomer aan de veiling deelgenomen. Het toenmalige kabinet deelde het standpunt van de onderzoekers overigens niet. Het betwijfelde of een nieuwkomer op de Nederlandse markt nodig was om daadwerkelijk concurrentie op gang te brengen en was van oordeel dat de veiling goed was verlopen en de doelstellingen waren behaald.

De onderzoekers stellen dat bij het beoordelen van het veilingmechanisme als 'efficiënt, transparant en snel' een aantal kanttekeningen moet worden geplaatst.⁹¹ Snelheid bestaat slechts bij de gratie van een zorgvuldig veilingontwerp. Een dergelijk ontwerp vergt een voorbereidingsproces van vele maanden of zelfs jaren. Snelheid is dus betrekkelijk. Ook transparantie verliest een deel van haar glans als wordt bedacht dat marktpartijen vanzelfsprekend hun kennis en relaties gebruiken om het veilingontwerp in hun voordeel bij te stellen. Een veiling is alleen efficiënt als deze goed is ontworpen, waardoor alle potentiële marktpartijen min of meer gelijke kansen hebben een kavel te bemachtigen. Voor een goed ontwerp is een gedegen kennis van de relevante markt nodig. Het is daarbij vooral van belang dat de verschillende ontwerpkeuzen in onderling verband worden gezien: 'the devil is in the detail'. Als een efficiënte toewijzing van een schaars goed een expliciete doelstelling is, verdient volgens de onderzoekers veilen niettemin de voorkeur boven andere verdeelmechanismen, zoals een vergelijkende toets.

Inmiddels is de Telecommunicatiewet gewijzigd en is een deel van de frequenties vrij beschikbaar, voor andere frequenties is een registratie of vergunning nodig. Agentschap Telecom verleent veel vergunningen op volgorde van binnenkomst van de aanvraag. De verdeling van frequenties waar veel vraag naar is, bijvoorbeeld voor omroep en gsm, vindt plaats via een veiling of vergelijkende toets.

Van den Bout concludeert op basis van deze casus dat een veiling een transparante verdeelmethode is. Zowel de procedure als de selectie- en gunningscriteria waren voor alle aanvragers kenbaar, duidelijk en begrijpelijk. Ook zijn de regels, ondanks het beperkte aantal aanbieders, tussentijds niet gewijzigd. Het gunningscriterium bij een veiling is in beginsel het hoogste bod. Daarmee zijn de doelstellingen bij een veiling primair van economische of financiële aard. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven aanvaardt het Europese Hof van Justitie geen economische of financiële doelstellingen voor de rechtvaardiging van de beperking van het vrij verkeer van diensten inzake kansspelen. Het is dan ook de vraag of een veiling past binnen de maatstaven die het Hof hanteert als rechtvaardiging van de beperking van het vrij verkeer van diensten inzake kansspelen. Als het Nederlandse kansspelbeleid ook in de toekomst het aantal beschikbare loterijvergunningen wil beperken en Europeesrechtelijk handhaafbaar wil zijn, is een veiling daarvoor mogelijk geen geschikte verdeelmethode.

⁹¹ Ibid., blz. 10 en 11.

5.2 De aanbesteding van openbaar vervoer

5.2.1 Inleiding

De Nederlandse overheid verleent om maatschappelijke redenen een beperkt aantal concessies (rechten) voor het aanbieden van openbaar vervoer. Het verdelen van die rechten gebeurt hoofdzakelijk door middel van Europese aanbesteding. Hoewel de uitgangspunten daarmee anders zijn dan voor de kansspelvergunningen, kunnen de ervaringen met de aanbesteding van openbaar vervoer nuttige leerpunten opleveren voor de toekomstige verlening van kansspelvergunningen.

5.2.2 Regelgeving

De Wet Personenvervoer 2000 (Wpv 2000) regelt op hoofdlijnen het aanbesteden van het openbaar vervoer in Nederland. Dit is verder uitgewerkt in het Besluit personenvervoer 2000. Op grond hiervan wordt in principe per regio of per verbinding het exclusieve maar tijdelijke recht (concessie) verplicht aanbesteed om openbaar vervoer (vooral bus-, tram- en metrovervoer) per gebied of per lijn te verrichten. De bevoegdheid hiertoe komt, sinds de decentralisatie van het beheer van het stads- en streekvervoer in 1998, toe aan Gedeputeerde Staten en de plusregio's ([verbanden van] grote steden). Uitzondering hierop vormt het aanbesteden van het treinverkeer. Dat recht komt toe aan het Rijk.

Het doel van de verplichte aanbesteding valt af te leiden uit de memorie van toelichting bij de Wpv 2000 en het kabinetsstandpunt in deze: introductie van marktwerking, bevordering van innovatie, verbetering van de kostendekkingsgraad, groei van het openbaar vervoer en vergroting van concurrentie.⁹² Anders dan in het Verenigd Koninkrijk is bij het openbaar vervoer geen sprake van volledige concurrentie. Overheden kunnen vervoerders compenseren wanneer de concessie niet rendabel is, zonder dat dit ongeoorloofde staatssteun is.

5.2.3 Gunningprocedure

Het instrument: de aanbesteding

De verplichting tot Europese aanbesteding, die eerder niet was opgenomen in de Europese aanbestedingsrichtlijnen,⁹³ vloeit inmiddels ook voort uit Europese regelgeving, in het bijzonder de PSO-verordening.⁹⁴

Het proces

Het aanbestedingsproces kan enigermate verschillen per regio. Meestal start het proces met een evaluatie van de huidige concessie en het formuleren van beleidsdoelen en -uitgangspunten in een Nota van Uitgangspunten. Op basis hiervan worden een programma van eisen⁹⁵ en een aanbestedingsstrategie ontwikkeld. Beschreven wordt waarop partijen elkaar gedurende de looptijd van de concessie kunnen aanspreken en ter verantwoording kunnen roepen. Partijen kunnen reageren op het voorlopig programma van eisen.

Daarna wordt een bestek geschreven waarin de vertaling plaatsvindt van beleid naar kwantitatieve en kwalitatieve eisen en wensen richting de vervoerder. Het bestek bestaat uit het programma van eisen (en wensen) en de aanbestedingsleidraad waarin de spelregels van de aanbesteding zelf zijn uitgewerkt, zoals het gunningsmodel. De vervoerder moet voldoen aan de eisen uit het programma van eisen (en wensen) en wordt via het gunningsmodel uitgedaagd om met alternatieve ideeën te komen en zoveel mogelijk invulling te geven aan de wensen en hiervoor extra punten beschikbaar te stellen.

⁹² 'Naar een innovatief en klantgericht stads- en streekvervoer', Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 645, nr. 2.

⁹³ Richtlijn 2004/17/EG en richtlijn 2004/18/EG.

⁹⁴ Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees parlement en de raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van Ministers en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad van Ministers.

⁹⁵ Artikel 44, Wpv 2000.

Volgens artikel 39 van het Besluit personenvervoer 2000 verstrekt een concessiehouder met het oog op de voorbereiding van aanbesteding aan een concessieverlener:

- a. gegevens over de vervoersomvang per lijn of traject in absolute reizigersaantallen of in reizigerskilometers;
- b. gegevens over de gerealiseerde kosten van de uitvoering van de concessie;
- c. gegevens over de tijdens de concessieperiode door de concessiehouder verkochte vervoerbewijzen op jaarbasis met de bijbehorende opbrengsten per kaartsoort en per tarief;
- d. (en) overige gegevens die naar het oordeel van de concessieverlener noodzakelijk zijn voor de voorbereiding van aanbesteding van een concessie.

Degene die de beste prijs-kwaliteitverhouding kan bieden wint de aanbesteding. Daarmee wordt eigenlijk de vervoerder bedoeld die de minste exploitatiesubsidie nodig heeft (of denkt te hebben) om het vervoer te kunnen uitvoeren. Met de 'beste kwaliteit' bedoelen de meeste concessieverleners de vervoerder die de meeste dienstregelingsuren (DRU's) levert. Sommige concessieverleners stellen echter geen tot weinig eisen waar deze DRU's dienen te worden ingezet, zodat een vervoerder extra DRU's mag inzetten op succesvolle spitslijnen en minder DRU's op het platteland.

Conform de eisen van het Europese aanbestedingsrecht kan ook gebruik worden gemaakt van *inbesteding*. Hierbij wordt de aanbesteding 'toegekend' aan het eigen gemeentelijke vervoerbedrijf. Deze wijze van aanbesteding komt vooral voort uit de zorg om de kwaliteit van het openbaar vervoer en de arbeidsvoorwaarden van de medewerkers.

Er is kritiek op deze wijze van aanbesteding die vooral door Amsterdam, Rotterdam en Den Haag is gebruikt. Hierdoor zou de door concurrentie beoogde kwaliteitsverbetering in het gedrang komen.

Voor de relevante concessie voor het openbaar personenvervoer geldt volgens de PSO-verordening een maximale concessietermijn voor personenvervoer van bus, tram en metro van tien jaar. Voor de trein geldt een maximale termijn van vijftien jaar.

Op basis van de PSO-verordening is ook onderhandse gunning toegestaan voor een maximum van tien jaar. De concessietermijnen kunnen onder voorwaarden (met de helft van de concessieduur) worden verkort of verlengd, mits dit is aangegeven in de aanbestedingsprocedure.

De huidige concessietermijn in de Wpv 2000⁹⁶ moet nog worden aangepast aan de PSO-verordening. De wet gaat nog uit van een maximale concessietermijn voor openbaar vervoer van - in de meeste gevallen - acht jaar.

Evaluatie

Over de vraag of het aanbesteden van openbaar vervoer leidt tot het verbeteren van de kwaliteit zijn de meningen verdeeld. Recent kwantitatief onderzoek van Van Buiren et al⁹⁷ toont aan dat de kwaliteit van het openbaar vervoer zoals reizigers die ervaren hoger is bij aanbestede concessies dan bij niet-aanbestede concessies. Ook als er (in verstedelijkte gebieden) slechts éénieder is tijdens de aanbesteding. Herhaling van aanbesteding heeft ook een positief effect op de kwaliteit. Maar er is ook een schaduwzijde. Wanneer er maar één partij meedoet aan de aanbestedingsprocedure, dan is de kwaliteit van het openbaar vervoer uiteindelijk lager dan wanneer er meerdere bidders zijn. En dat blijkt nogal vaak voor te komen. Er valt daarom volgens Van Buiren nog veel winst te behalen door meer aandacht te besteden aan condities in aanbestedingsprocedures die de concurrentie intensiveren. Volgens Van Buiren kan ook de hoge concentratie in de markt voor openbaar vervoer (een paar aanbidders hebben het

⁹⁶ Artikel 24, Wpv 2000.

⁹⁷ 'Het effect van aanbesteden op de kwaliteit van het openbaar vervoer', Koert van Buiren et al. TPEdigitaal 2012, jaargang 6(1) 63-74.

leeuwendeel van de markt in handen) de concurrentie belemmeren. Zo kan een informatievoorsprong voor de zittende vervoerder de concurrentie mogelijk uitschakelen.

Bij de aanbestedingsprocedures waar maar één bidder was, was deze bidder tevens de zittende vervoerder en was de kwaliteit van het openbaar vervoer lager.

Volgens in 2010 uitgevoerd onderzoek van Twijnstra Gudde⁹⁸ waren de efficiencyverbeteringen in de periode 2005 – 2009 in openbaar aanbestede en onderhands vergunde concessiegebieden ongeveer gelijk. Tevens bleek er geen eenduidig verband te zijn tussen de absolute waarde van de klanttevredenheid en de wijze van aanbesteden (openbare aanbesteding of onderhandse gunning). Evenmin was er een eenduidig verband tussen de daling van het DRU-tarief en de wijze van aanbesteden (openbare aanbesteding of onderhandse gunning). Bij herhaling van aanbesteding bleek bovendien dat er sprake was van afnemende positieve effecten van aanbestedingen (daling DRU/tarief). Een mogelijke verklaring is dat er na de substantiële efficiencyverbetering na de eerste aanbesteding van een concessie veel minder efficiencyverbetering is te boeken.

In een onderzoek van Mouwen en Rietveld⁹⁹ wordt op hoofdlijnen dezelfde conclusie getrokken. Hoewel openbare aanbesteding leidde tot grotere klanttevredenheid kan deze klanttevredenheid niet (significant) worden toegeschreven aan de wijze van aanbesteding. In het algemeen leidde een nieuwe vervoerder zelfs tot lagere klanttevredenheid.

⁹⁸ 'Efficiencygegevens regionaal stads- en streekvervoer'. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, Twijnstra Gudde, 19 november 2010.

⁹⁹ 'Does competitive tendering improve customer satisfaction with public transport? A case study for the Netherlands', Arnoud Mouwen en Piet Rietveld, Economische Faculteit Vrije Universiteit Amsterdam, 2013.

6. Leerpunten en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de Europeesrechtelijke uitgangspunten (hoofdstuk 2) en de ervaringen in andere landen (hoofdstuk 4) en Nederlandse sectoren (hoofdstuk 5) afgezet tegen de Nederlandse situatie. Op basis daarvan zijn leerpunten en aanbevelingen beschreven die de Kansspelautoriteit kan gebruiken bij de verdere ontwikkeling en uitvoering van (transparante) gunningsprocedures.

Paragraaf 6.2 gaat in op de ontwikkeling van gunningsprocedures. Allereerst worden Europeesrechtelijke randvoorwaarden beschreven, daarna wordt ingegaan op de methoden van vergunningverlening, de wijze waarop het proces kan worden vormgegeven, de benodigde flexibiliteit van regelgeving en wordt aandacht gevraagd voor een rendabele exploitatie en het risico van de 'winner's curse'. Paragraaf 6.3 beschrijft de voorwaarden die aan (potentiële) vergunninghouders kunnen worden gesteld, zoals de eisen die aan bestuur en aandeelhouders kunnen worden gesteld, de vestigingslocatie en rechtsvorm van de onderneming, voorwaarden met betrekking tot financiële integriteit en betrouwbaarheid, kennis en ervaring, beleid met betrekking tot kwetsbare groepen en afdrachten aan de Staat.

6.2 Ontwikkeling gunningsprocedures

6.2.1 Transparantie, gelijke behandeling en objectiviteit

Hoewel de Europese aanbestedingsrichtlijnen bij de verlening van kansspelvergunningen in beginsel niet van toepassing zijn, moet hierbij wel een transparante verdelingsprocedure worden gevolgd.

Vergunningsvoorwaarden moeten daartoe precies, duidelijk, tevoren kenbaar en inhoudelijk controleerbaar zijn, zodat elke geïnteresseerde kansspelaanbieder weet waaraan hij zich moet houden.¹⁰⁰

Alle potentiële aanbieders moeten daarbij eenzelfde kans hebben om de vergunning te verkrijgen.

Bij de invoering van transparante gunningsprocedures moet sprake zijn van een gelijk speelveld ('level playing field'). Er mag geen onderscheid worden gemaakt naar nationaliteit. Binnenlandse en buitenlandse gegadigden moeten gelijke kansen hebben om tot de markt toe te treden. Het gaat dan om concurrentie *om* de markt. Daarnaast houdt een gelijk speelveld in dat vergunninghouders *op* de markt gelijk behandeld worden.

- Het optreden van de overheid, in casu de Kansspelautoriteit, moet transparant, objectief en inhoudelijk controleerbaar zijn. Dat wordt bevorderd door eenduidige vergunningsvoorwaarden met een goede onderlinge samenhang.

Op het transparantiebeginsel geldt op het terrein van de kansspelen één uitzondering. Als er sprake is van een monopolie (éénvergunningstelsel) kan daarvan worden afgeweken, ook als het om een privaat monopolie gaat. *Volgens het Europese Hof van Justitie kan van een transparante gunningsprocedure worden afgezien als het gaat om een openbare exploitant die onder rechtstreeks toezicht staat van de Staat (bijvoorbeeld de Nederlandse Staatsloterij), of een particuliere exploitant waarop de overheid strenge controle kan uitoefenen (bijvoorbeeld De Lotto, waarbij een overheidscommissaris volgens de statuten vergaande bevoegdheden heeft).*

Finland is een duidelijk voorbeeld van een land met één of meer (overheids)monopolies dat voldoet aan de Europese regelgeving en jurisprudentie. Dit is onlangs nog eens door de Europese Commissie bevestigd.¹⁰¹

¹⁰⁰ Zie onder andere het advies van Allen & Overy en Pels Rijcken, 'Op weg naar een aangepast loterijstelsel, Een juridische verkenning'.

¹⁰¹ Zie persbericht van 20 november 2013: *Commission requests Member States to comply with EU law when regulating gambling services.*

De Commissie heeft vastgesteld dat de Finse regelgeving, met een exclusief recht voor het aanbieden van kansspelen, voldoet aan de Europese regelgeving en op een consistente en systematische manier is samengesteld. De Commissie had eerder geconstateerd dat het grensoverschrijdende aanbod vanuit Finland van met name sportweddenschappen en daarmee samenhangende reclame niet spoorde met het Europese recht en dreigde Finland daarvoor in gebreke te stellen. Dit leidde uiteindelijk tot aanpassing van de Finse wetgeving en goedkeuring door de Europese Commissie. De herziene wet ('*Finnish Lotteries Act*') en daarmee samenhangende maatregelen en procedures hebben de regels voor het aanbieden van kansspelen en voor toezicht en handhaving aangescherpt en beperken de activiteiten van de monopolies. Volgens de Commissie 'kanaliseert de regelgeving de kansspelbehoefte op een gecontroleerde wijze en moedigt consumenten niet aan tot het beoefenen van kansspelen'. Omdat de wettelijke monopolies deel uitmaken van de overheid dan wel onder strikte controle daarvan vallen is het niet nodig een transparante gunningsprocedure te volgen.

- Alleen als er sprake is van wettelijke monopolies die deel uitmaken van de overheid dan wel onder rechtstreeks toezicht daarvan staan kan worden afgezien van transparante gunningsprocedures.

6.2.2 Horizontale consistentie

Concurrentie *om* de markt kan, zeker als daarbij forse vergoedingen worden betaald, de winnende vergunninghouders aanzetten tot verscherpte concurrentie *op* de markt. Wanneer de vergunningen ruimte laten voor het maximeren van de opbrengsten en dit per saldo leidt tot een sterke expansie van de aangeboden kansspelen bestaat het risico dat het gekozen stelsel door de rechter niet langer als voldoende '*stelselmatig en samenhangend*' wordt aangemerkt, met het gevolg dat uit dat stelsel voortvloeiende beperkingen niet gerechtvaardigd zijn.¹⁰²

- Als het min of meer restrictieve kansspelbeleid wordt voortgezet, dan moet de vergunningverlening zo worden ingericht dat het stelsel *in zijn geheel gezien* Europeesrechtelijk toelaatbaar is (de zogenoemde eis van *horizontale consistentie*).¹⁰³

Een omvangrijke private speelautomatenmarkt kan op gespannen voet staan met de eis van horizontale consistentie. Zo heeft het Hof in 2010 geoordeeld 'dat wanneer de autoriteiten van een lidstaat voor een bepaalde kansspelvorm een monopolie hanteren, maar voor andere soorten kansspelen, die een groter verslavingsrisico kennen dan degene waarvoor een monopolie geldt, een *expansiebeleid*¹⁰⁴ voeren, zij zich onder omstandigheden niet meer op de rechtvaardiging van het monopolie kunnen beroepen.'¹⁰⁵ Het is echter zeer de vraag of die situatie zich in Nederland voordoet, er is binnen het restrictieve beleid immers geen sprake van het voeren van een expansiebeleid voor welke kansspelvorm dan ook. Niettemin is het goed om bewust te zijn van eventuele risico's.

Als Nederland ervoor kiest om het exploiteren van kansspelen te behandelen als een normale economische activiteit, primair gericht op het behalen van winst, dan is het verplicht de markt open te stellen voor vrije mededinging. Voor alle kansspelvormen geldt in dat geval een open vergunningstelsel. De huidige monopolies worden dan beëindigd en de Nederlandse Staatsloterij en Holland Casino worden geprivatiseerd. Een open stelsel betekent overigens niet dat er aan de vergunningen geen voorwaarden mogen worden gesteld. Ter bescherming van maatschappelijke belangen, zoals het voorkomen van kansspelverslaving, witwassen en fraude, mogen wel degelijk strenge voorwaarden worden gesteld. Voldoen partijen echter aan de vergunningsvoorwaarden, dan krijgen zij zonder meer een vergunning, van een nadere selectie kan dan geen sprake zijn.

¹⁰² Ibid., blz. 28.

¹⁰³ Ibid., blz. 27.

¹⁰⁴ Cursivering onderzoekers.

¹⁰⁵ HvJ EU, 8 september 2010, Zaak C-316-07 e.v. (*Markus Stoss*).

- Ter bescherming van maatschappelijke belangen, zoals het voorkomen van kansspelverslaving, witwassen en fraude, mogen ook in een open stelsel strenge voorwaarden aan vergunninghouders worden gesteld.

Het is de vraag of er in een volledig open markt, behoudens de kosten voor de behandeling van de vergunningsaanvraag, nog sprake kan zijn van een 'marktconforme licentiefee', zoals in (een bijlage bij) het Regeerakkoord is aangegeven. Wanneer het aantal vergunningen niet langer beperkt is, heeft een vergunning immers normaal gesproken geen waarde meer.¹⁰⁶ Ook is het de vraag of in dat geval door middel van kansspelen nog structureel hoge inkomsten voor goede doelen kunnen worden gegarandeerd. Het zal lastig zijn om in een open markt, met een daarmee samenhangend 'level playing field', vergunninghouders te verplichten tot een bepaalde minimumafdracht aan goede doelen, die een vergelijkbaar niveau behaalt als in de huidige situatie. Vermoedelijk zullen de meeste (potentiële) aanbieders in dat geval de voorkeur geven aan het organiseren van een prijzenloterij.

- Voor het geval besloten wordt de kansspelmarkt volledig open te stellen verdient het aanbeveling te onderzoeken of er dan nog sprake kan zijn van een marktconforme licentiefee en in hoeverre structureel hoge inkomsten voor goede doelen via kansspelen kunnen worden gewaarborgd.

6.2.3 Proportionaliteit

Zoals in paragraaf 2.2.3 is aangegeven moeten de selectie-eisen proportioneel zijn, dat wil zeggen dat de eisen in een redelijke verhouding moeten staan tot de aard, omvang en complexiteit van de te verlenen rechten. Er moet goed bekeken worden of bepaalde eisen tot het gewenste doel leiden en of dat doel mogelijk kan worden bereikt met minder vergaande eisen.

- De relevante criteria moeten zodanig worden geformuleerd en gewogen dat kwalificatie mogelijk is, zonder dat eisen onnodig hoog worden opgeschroefd. Tevoren moet duidelijk worden aangegeven op welke objectieve wijze partijen worden geselecteerd.

6.2.4 Methoden van vergunningverlening

Zoals in paragraaf 2.3.1 is beschreven zijn er verschillende verdeelinstrumenten voor de verlening van schaarse of exclusieve vergunningen. Voor de verlening van kansspelvergunningen liggen de volgende methodes het meest voor de hand.¹⁰⁷ Bij de eerste methode gaat het om een keuze op grond van een financieel bod (veiling). Dit is in beginsel objectief en transparant. Ook past een financieel bod goed bij een ondernemingswijze exploitatie, waarvoor kosten, omzet en rendement maatgevend zijn. Naast financiële criteria zal een gegadigde ook aan bepaalde kwaliteitscriteria moeten voldoen, bijvoorbeeld financiële en maatschappelijke betrouwbaarheid, bewezen ervaring, en aanwezigheid en bereikbaarheid in Nederland.

De tweede methode gaat uit van een keuze waarbij kwalitatieve eisen voorop staan (vergelijkende toets). De criteria zijn daarbij minder eenduidig dan bij een keuze die primair bepaald wordt op grond van financiële biedingen.

De derde methode is een tussenvorm (veiling of vergelijkende toets in twee fasen), een combinatie van kwalitatieve criteria, waaraan meestal eerst moet worden voldaan om te kwalificeren voor de ronde van financiële biedingen. Een financieel bod is over het algemeen objectief en transparant, maar een combinatie met het voldoen aan basisvoorwaarden en waarborgen voor exploitatie die dat bod waar kunnen maken is essentieel.

¹⁰⁶ *Lotsbestemming, Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt*, SEO economisch onderzoek, 2010, blz. 48.

¹⁰⁷ *Ibid.*, blz. 47.

- Op basis van ervaringen in andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Ierland, heeft een veiling of vergelijkende toets in twee fasen (een tussenvorm) de voorkeur. Partijen dienen zich eerst te kwalificeren voor een aantal kwalitatieve criteria, zoals financiële en maatschappelijke betrouwbaarheid, bewezen ervaring, en aanwezigheid en bereikbaarheid in Nederland. Daarna wordt de uiteindelijke keuze bepaald door de hoogte van het bod (met inachtneming van de in paragraaf 6.2.11 vermelde aanbeveling inzake de 'winner's curse').

6.2.5 Voorbereidingstijd implementatie gunningsprocedures

Uit het landenonderzoek valt niet op te maken hoeveel tijd de voorbereiding van transparante gunningsprocedures precies vergt. Vaak gaat het om een langdurig proces waarbij de ontwikkeling van afzonderlijke delen al veel eerder was gestart. Als landen er wel een concreet beeld van kunnen geven, dan gaat het om een periode van anderhalf tot drie jaar. Italië benadrukt dat het hele proces een forse inzet van mensen en middelen vergt, vaak afkomstig van verschillende ministeries en organisaties, waarop niet aldoor een beroep kan worden gedaan.

- Kies een benadering waarbij mensen en middelen niet voortdurend beschikbaar hoeven te zijn, maar flexibel kunnen worden ingezet en er zijn wanneer dat ook echt nodig is.

6.2.6 Zorgvuldig voorbereidingsproces

Het succes van een gunningsprocedure is in belangrijke mate afhankelijk van een goed ontwerp. Zo was het ontwerp van de veiling voor de UMTS-vergunning, een simultane meerrondenveiling waarbij het aantal te verdelen vergunningen gelijk was aan het aantal zittende marktpartijen, niet optimaal. Ook was dat ontwerp nooit voorgelegd aan de NMa, de OPTA of andere externe deskundigen.

Een goed ontwerp vergt een lange tijd van voorbereiding en mag niet onder tijdsdruk lijden.

Ook vergt het een gedegen kennis van de markt, in casu de kansspelmarkt, waarbij de verschillende keuzemogelijkheden in onderling verband worden beoordeeld ('the devil is in the detail').

Hoewel een veiling bij de (efficiënte) toewijzing van schaarse goederen of exclusieve diensten mogelijk de voorkeur verdient boven andere verdeelmechanismen, is het de vraag of dit instrument wel past binnen de maatstaven die het Europese Hof van Justitie hanteert als rechtvaardiging van de beperking van het vrij verkeer van diensten inzake kansspelen. Dit vergt nader juridisch onderzoek.

- Neem de tijd voor de keuze en inrichting van de gunningsprocedures. Met het oog op een goede marktwerking en het voorkomen van samenspanning van partijen (collusie) verdient het aanbeveling relevante deskundigen (of deskundige organisaties) een rol toe te bedelen voorafgaand of tijdens de te hanteren gunningsprocedure.
- Ontwikkel zo spoedig mogelijk een plan van aanpak gericht op het ontwerpen en uitvoeren van een transparante procedure. Benoem hierin alle deelprocessen met bijbehorende producten en de benodigde organisatie. Maak daarbij gebruik van relevante informatie in het buitenland.¹⁰⁸ Marktordening en het ontwerpen van passende procedures is maatwerk. Een nuttig hulpmiddel hierbij is het stappenplan voor de allocatie van schaarse rechten, zoals weergegeven in het MDW-rapport Veilen en andere allocatiemechanismen.¹⁰⁹ Dit rapport bevat ook een goed voorbeeld van een reglement met heldere regels voor de uitvoering en naleving van de te volgen procedure.¹¹⁰ Zie ook www.pianoo.nl met onder andere best practices en actuele jurisprudentie over aanbestedingen.

¹⁰⁸ Van belang is dat vertegenwoordigers van het Ierse ministerie van Justitie reeds aangaven open te staan voor een werkbezoek dat hun in 2013 slecht uitkwam vanwege de drukte die gepaard ging met de introductie van de nieuwe nationale loterij.

¹⁰⁹ Zie voetnoot 35.

¹¹⁰ Zie voetnoot 37.

6.2.7 Vasthouden aan het gekozen traject

Een belangrijk risico is dat gedurende het gunningsproces, bijvoorbeeld door invloed van buitenaf (politiek, belanghebbenden, lobbyisten, de rechter) wordt afgeweken van een eerder gekozen traject. Zo was er bij de verdeling van FM-frequenties in 2003 aanvankelijk gekozen voor een vergelijkende toets. Vervolgens kwam de rechter op basis van klachten van betrokken partijen tot het oordeel dat er toch geveild moest worden. Het toenmalige kabinet Balkenende zette het dossier via een juridische handigheid daarna toch weer op het spoor van de toets. Gevolg was dat er gekozen werd voor een verdelingsmechanisme waarmee men op dat moment nog geen enkele ervaring had opgedaan. Dat leidde ertoe dat pas op een veel te laat moment nagedacht werd over de doelen die men met de verdeling van de frequenties wilde bereiken en de criteria waarop getoetst moest worden, wat er uiteindelijk toe leidde dat vrijwel uitsluitend het financiële bod nog telde.¹¹¹

- Denk tevoren goed na over het te volgen traject, maar laat je daarvan vervolgens niet afleiden. Houd waar mogelijk vast aan de ingeslagen weg.

6.2.8 Flexibiliteit van regelgeving

Diverse landen benadrukken het belang van flexibele regelgeving en procedures. Het gaat onder andere om de volgende aanbevelingen:

- De regelgeving en procedures moeten snel aangepast kunnen worden om in te kunnen spelen op de vele en snelle veranderingen bij de kansspelen.
- De regelgeving moet gronden bieden voor het kunnen uitstellen van de tijd die nodig is om de ingediende verzoeken te bestuderen, voor het geval de formulieren onjuist of incompleet zijn ingevuld of zich anderszins een tussentijdse wijziging voordoet.
- De regelgeving en procedures moeten de mogelijkheid bieden om een vergunning te kunnen toekennen, ook wanneer zich belangrijke tussentijdse wijzigingen aan de kant van de aanvrager voordoen; tussentijdse wijzigingen zouden niet tot onnodige vertragingen moeten leiden.
- De regelgeving en procedures moeten de mogelijkheid bieden om een vergunning in te trekken indien daarvan binnen een bepaalde periode geen gebruik wordt gemaakt.
- De regelgeving dient voldoende ruimte te bieden voor de introductie en toepassing van nieuwe kansspelsoorten.
- De regelgeving dient het voor de Kansspelautoriteit mogelijk te maken om maxima te stellen aan de inzet en winst en (vooral) verliezen van spelers.

¹¹¹ Zie ook I&I, 21^e jaargang, 2003-5, blz. 19 t/m 21, M. Janssen en E. Maasland, *Lobbyen in de polderether*.

6.2.9 Organisatie

Ook de inrichting van organisatie en ICT vergt bijzondere aandacht. Sommige complexe gunningsprocedures vergen een flexibele organisatorische infrastructuur, waarbij de betrokken overheidsorganisaties bereid en in staat moeten zijn om hun organisatie zo nodig op korte termijn aan te passen. Het is van belang om bij het ontwikkelen van procedures en bijbehorende (ICT) systemen tijdig anderen te betrekken die deze procedures op een later moment moeten implementeren.

- Breng tijdig in kaart welke organisaties buiten de Kansspelautoriteit mogelijk betrokken moeten worden bij het ontwikkelen van de gunningsprocedures en maak goede afspraken over hun (flexibele) inzet.
- Het is van belang tijdig rekening te houden met alle relevante aspecten van informatie- en communicatietechnologie. Daarbij kan worden gedacht aan contracten met leveranciers (levertijd en kwaliteit), communicatie met filialen van kansspelaanbieders (bijvoorbeeld wedkantoren), het ontwikkelen van online aanmeldingsformulieren en het inrichten van een 'virtual data room' (zie paragraaf 4.2).
- Maak onderscheid tussen processen die geschikt zijn voor grote en voor kleine bedrijven die een vergunning aanvragen. Biedt daarbij maatwerk.
- Richt binnen de Kansspelautoriteit een afdelingsoverstijgende projectorganisatie in die, onder aansturing van een van de bestuursleden, verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en uitvoering van de procedures. Bijzondere aandacht vergt daarbij de (tijdige) inrichting van de ICT-structuur.

6.2.10 Rendabele exploitatie

Het organiseren van concurrentie om de markt is over het algemeen pas zinvol als de winnaars van de gunningsprocedure in staat zijn hun kosten en investeringen terug te verdienen. Dat hangt weer sterk samen met de duur van de vergunning en de ruimte die de vergunningsvoorwaarden bieden voor een winstgevende exploitatie. Hoe strikter de vergunningsvoorwaarden en hoe meer opbrengsten moeten worden afgedragen, hoe geringer de winstmogelijkheden voor de exploitant zullen zijn en des te geringer de bereidheid zal zijn om voor de vergunning een (hoge) vergoeding te betalen.¹¹²

- Het verdient aanbeveling om nog eens goed te kijken naar de in Nederland gangbare praktijk om vergunningen voor vijf jaar te verlenen. Zeker als er sprake is van een hoge 'licentiefee' en aanzienlijke kosten voor de inrichting van de infrastructuur. Vooral voor een landelijke (prijzen)loterij met een omvangrijke verkooporganisatie ligt een langere vergunningsduur, van bijvoorbeeld zeven à tien jaar, meer voor de hand.

6.2.11 Winner's curse

Ook de 'winner's curse' is een punt van aandacht. Daarbij is het winnende bod in feite te hoog voor het verworven recht. De verdeling van de UMTS-frequenties is daarvan een goed voorbeeld. Partijen moesten grote leningen aangaan om de verworven licenties te kunnen bekostigen. Die leningen hingen vervolgens als molenstenen om de nek van de 'gelukkige' licentiehouders. KPN worstelt nog steeds met de naweeën daarvan.

- De Kansspelautoriteit doet er verstandig aan om, in overleg met het ministerie van Veiligheid en Justitie, de Autoriteit Consument en Markt en zo nodig het ministerie van Economische Zaken, de bandbreedte te bepalen waarbinnen een bod voor een bepaalde vergunning in redelijkheid aanvaardbaar is en te voorkomen dat partijen onnodig hoog tegen elkaar opbieden.

¹¹² Zie Allen & Overly en Pels Rijcken, 'Op weg naar een aangepast loterijstelsel, Een juridische verkenning', blz. 27.

6.3 Uitvoering gunningsprocedures

6.3.1 Inleiding

Uit het onderzoek blijkt dat veel landen vergelijkbare voorwaarden hanteren voor het verlenen van kansspelvergunningen. Voor Nederland komen onder andere de volgende voorwaarden in aanmerking:

- de integriteit en betrouwbaarheid van bestuurders en aandeelhouders van een (potentiële) vergunninghouder;
- de vestigingslocatie;
- de rechtsvorm van de onderneming;
- de financiële integriteit en soliditeit van de onderneming;
- kennis en ervaring;
- beleid met betrekking tot maatschappelijk kwetsbare groepen;
- eisen aan organisatie en bedrijfsvoering;
- kwantitatieve en kwalitatieve beperkingen aan de kansspelen;
- implementatieplan;
- marketingplan;
- visie op goede doelen;
- afdrachten aan de Staat;
- waarborgen voor het (kunnen) uitvoeren van adequaat toezicht;
- onafhankelijk toezicht op de uitvoering van de procedure;
- implementatietijd gunningsprocedures.

Deze voorwaarden zijn hierna verder uitgewerkt.

6.3.2 Integriteit en betrouwbaarheid bestuurders en aandeelhouders

Discriminatie naar nationaliteit is in het Europese Verdrag expliciet uitgesloten. Daarmee wordt voorkomen dat er tussen lidstaten en burgers op basis van nationaliteit een ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt. Dit moet ervoor zorgen dat deelnemers niet bevoor- of benadeeld worden ten opzichte van derden of ten opzichte van elkaar en gelijke kansen hebben.

Er mogen aan gegadigden voor een vergunning dus geen directe of indirecte nationaliteitseisen worden gesteld.

- Het is mogelijk om van een (potentiële) vergunninghouder te verlangen dat de statutaire zetel of hoofdvestiging zich binnen de EU of de EER bevindt. Er mag echter niet worden geëist dat de rechtspersoon in Nederland is gevestigd. Zie ook 6.3.3.

Ook mag niet worden verlangd dat bestuurders of aandeelhouders geheel of in meerderheid de Nederlandse nationaliteit bezitten, of een minimum aantal jaren ervaring hebben met het aanbieden van kansspelen in Nederland.

- Er mogen eisen worden gesteld aan de integriteit en professionaliteit van bestuurders en aandeelhouders. Zo stelt het wetsvoorstel 'Kansspelen op afstand' dat de (potentiële) vergunninghouder moet aantonen dat zijn betrouwbaarheid en van degenen die bij het organiseren van de desbetreffende kansspelen betrokken zijn of zijn beleid (mede) bepalen redelijkerwijs buiten twijfel staat.¹¹³ Dat kan onder meer aan de hand van een 'verklaring omtrent het gedrag' of indien het een buitenlandse aanbieder betreft een soortgelijk document waaruit blijkt dat hij geen relevante antecedenten (bijvoorbeeld strafrechtelijke veroordelingen en administratieve of fiscale overtredingen of nalatigheden) heeft.

¹¹³ 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, artikel 31j, eerste, derde en vierde lid.

Daarbij moet in redelijkheid worden beoordeeld hoe aan deze eisen tegemoet kan worden gekomen. Als bijvoorbeeld een bewijs van goed gedrag moet worden overlegd, kan een verklaring van de lidstaat waar bestuurders zijn gevestigd in beginsel als voldoende worden aangemerkt. Voor bestuurders van buiten de EU kan wel een eigen toetsing worden uitgevoerd.

- Het moet mogelijk zijn nader onderzoek te laten uitvoeren door het Bureau Bibob naar integriteit en betrouwbaarheid van bestuurders, aandeelhouders en medewerkers die een belangrijke rol vervullen bij de organisatie van de vergunde kansspelen.

6.3.3 Vestigingslocatie

Hoewel (potentiële) aanbieders, volgens het vrij verkeer van diensten, formeel niet verplicht kunnen worden een vestigingsplaats in Nederland te hebben, kan wel als voorwaarde worden gesteld een bepaalde infrastructuur in Nederland aan te houden, als dat noodzakelijk is voor de succesvolle exploitatie van een vergunning. Zo ligt het voor de hand dat een 'landbased' loterij vanuit een fysiek adres in Nederland wordt aangeboden. Ook het toezicht op dergelijke vergunninghouders zal in beginsel alleen plaats kunnen vinden op Nederlands grondgebied.

Daarnaast moet voor de consument duidelijk zijn waar hij met vragen en klachten terecht kan. Ook dat vraagt een voorziening in Nederland.

Veel van de onderzochte landen stellen vestiging van de hoofdzetel binnen de EU of EER als voorwaarde voor vergunningverlening. Ook dient een vergunninghouder vaak in het desbetreffende land een permanente vertegenwoordiger, met een fysiek adres, te hebben.

- Verlang van (potentiële) vergunninghouders, afhankelijk van het spelaanbod, een (deels) in Nederland gepositioneerde infrastructuur waarop goed toezicht kan worden uitgeoefend, een in Nederland gevestigde, permanent bereikbare vertegenwoordiger en een Nederlandse klantenorganisatie waaraan consumenten hun vragen en klachten kunnen voorleggen.

6.3.4 Rechtsvorm van de onderneming

Er kunnen eveneens eisen worden gesteld aan de rechtsvorm van de gegadigde. Zo stellen diverse landen (bijvoorbeeld Italië en Spanje) het hebben van een naamloze vennootschap als voorwaarde.

Het wetsvoorstel 'Kansspelen op afstand' vereist van een (potentiële) vergunninghouder dat deze de rechtsvorm van een kapitaalvennootschap heeft, bijvoorbeeld een naamloze vennootschap, een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid of een Europese vennootschap.¹¹⁴ Hieruit vloeien onder andere verplichtingen voort ten aanzien van de interne organisatie, de boekhouding, de publicatie van (jaar)verslagen en het toezicht waaraan de onderneming kan worden onderworpen.

Met deze eisen kan de continuïteit van de vergunninghouder in voldoende mate worden geborgd en is deze niet afhankelijk van een of meer natuurlijke personen.

Overwogen kan worden om van grootaandeelhouders de identiteit en de omvang van het aandelenbezit te verlangen, zoals België van vergunninghouders vraagt. In Nederland heeft een belegger op grond van de Wet op het financieel toezicht de plicht om de Autoriteit Financiële Markten direct te informeren wanneer hij substantiële belangen (5% of meer) verwerft in een beursvennootschap.¹¹⁵ Het lijkt verstandig hierbij aan te sluiten.

- Laat uitsluitend vergunninghouders toe met de rechtsvorm van een kapitaalvennootschap en de daaraan gekoppelde organisatorische, financiële, informatie- en toezichtsverplichtingen. Verlang van aandeelhouders die meer dan 5% van de aandelen bezitten de identiteit en omvang van dat aandelenbezit.

¹¹⁴ Ibid., artikel 31h, tweede lid.

¹¹⁵ Wet op het financieel toezicht, hoofdstuk 5.3.

6.3.5 Financiële integriteit en soliditeit

Alle landen stellen voorwaarden aan de financiële positie van gegadigden, meestal in de vorm van solvabiliteits- en liquiditeitseisen. België hanteert bijvoorbeeld voor het verkrijgen van een vergunning voor online kansspelen een solvabiliteitsratio van 40%. Ook willen veel landen inzicht in de herkomst van de financieringsmiddelen.

Voorop staat dat de continuïteit van de (potentiële) vergunninghouder redelijkerwijs moet zijn gewaarborgd. Deze mag dan ook niet in surseance van betaling of in staat van faillissement verkeren, noch mag beslag zijn gelegd op zijn vermogen of op een of meer bedrijfsmiddelen die daarvan een aanmerkelijk deel vormen of die hij nodig heeft om de vergunde kansspelen overeenkomstig de Nederlandse regelgeving te kunnen organiseren.¹¹⁶ Dreiging van faillissement, surseance of een dergelijk beslag kan ook reden zijn voor twijfel aan de geschiktheid van de potentiële vergunninghouder.

Ook het stellen van financiële waarborgen, zoals bankgaranties, aanbetalen of verplicht startkapitaal, komt vrij algemeen voor.

Sommige landen, zoals België en Spanje, stellen als voorwaarde dat gegadigden aantonen dat zij de afgelopen jaren hebben voldaan aan betalingsverplichtingen met betrekking tot belastingen, zoals inkomsten- en vennootschapsbelasting, en sociale verzekeringen.

Het verstrekken van jaarrekeningen en financiële verslagen over de afgelopen jaren draagt bij aan het verkrijgen van inzicht in het financiële handelen van de gegadigde.

- Verlang van (potentiële) vergunninghouders sluitende informatie over de financiële integriteit en soliditeit van de onderneming,¹¹⁷ onder andere door:
 - het overleggen van jaarrekeningen en financiële verslagen over de voorgaande drie jaar;
 - een beschrijving van de financieringsbronnen voor de gedurende de vergunningsperiode te organiseren kansspelen;
 - bankverklaringen over de solvabiliteit en liquiditeit van de onderneming;
 - afhankelijk van de aan te bieden kansspelen een solvabiliteitsratio tussen 30 en 35%;
 - een meerjarig businessplan;
 - een certificaat waaruit blijkt dat de onderneming heeft voldaan aan zijn verplichting tot betaling van belastingen en heffingen;
 - een certificaat waaruit blijkt dat de onderneming heeft voldaan aan zijn verplichting tot betaling van sociale premies;
 - een overzicht van de afgesloten en geldende verzekeringspolissen met polisvoorwaarden en maximumbedragen;
 - een bewijs van inschrijving in het nationale handelsregister.

6.3.6 Kennis en ervaring

De aanbieder moet aantonen dat hij deskundig is.¹¹⁸ Het beleid van de aanbieder moet worden bepaald door personen die deskundig zijn ten aanzien van de taken die zij uitvoeren. Dit betreft zowel bestuur en leidinggevenden en medewerkers op sleutelposities en geldt ook voor de in te schakelen leveranciers en onderaannemers. Vaak wordt verlangd dat gegadigden beschikken over meerjarige ervaring met het organiseren van de te gunnen kansspelen. Sommige landen stellen de eis dat de aanbieder al eerder op basis van een vergunning in de Europese Unie vergelijkbare kansspelen heeft geëxploiteerd. Een belangrijke overweging is daarbij dat de automatisering bij het organiseren van kansspelen tegenwoordig zo complex is dat een bedrijf daarmee langdurig ervaring dient te hebben.

¹¹⁶ Ibid., artikel 31h, vierde lid.

¹¹⁷ Zie ook ministerie van Economische Zaken, Markt en consument, Aanbestedingen, Selectiecriteria.

¹¹⁸ 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, artikel 31k.

- Stel als eis dat de onderneming tenminste drie jaar ervaring heeft met het organiseren van vergelijkbare kansspelen en vraag een overzicht van in omvang en aard vergelijkbare activiteiten.
- Verlang van (potentiële) vergunninghouders betrouwbare informatie over ervaring en deskundigheid van bestuurders, leidinggevendenden en medewerkers op sleutelposities, en de in te schakelen leveranciers en onderaannemers.

6.3.7 Beleid met betrekking tot maatschappelijk kwetsbare groepen

Net als in bijna alle andere Europese landen dient de onderneming een doeltreffend beleid te voeren ten aanzien van sociaal kwetsbare groepen, zoals jongeren en jong volwassenen en te voorkomen dat minderjarigen aan de aangeboden kansspelen kunnen deelnemen.

Medewerkers die direct contact hebben met spelers, zoals de klantenafdeling, moeten beschikken over de nodige kennis om risicovol en problematisch speelgedrag te kunnen voorkomen en aan te pakken.¹¹⁹

Hierbij passen ook bepaalde opleidingsvereisten, zoals nu bijvoorbeeld al gelden voor personen werkzaam in speelautomatenhallen.

- De aanbieder dient een duidelijk en controleerbaar beleid te voeren ten aanzien van sociaal kwetsbare groepen, waaronder minderjarigen en jongvolwassenen en te beschikken over een effectief systeem ter voorkoming van deelname door minderjarigen. Afhankelijk van de spelsoort kunnen eisen worden gesteld aan medewerkers die direct contact hebben met spelers, zo nodig moeten zij beschikken over aantoonbare kennis om riskant en problematisch speelgedrag te voorkomen en aan te pakken.

6.3.8 Organisatie en bedrijfsvoering

Vrijwel alle landen verlangen van een vergunninghouder dat hij de organisatie en bedrijfsvoering zo inricht dat een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de vergunde kansspelen en het toezicht op de naleving van de kansspelregelgeving en de regelgeving ter voorkoming van witwassen c.a. en de handhaving daarvan zijn gewaarborgd.¹²⁰ Zo nodig dienen de middelen, processen en procedures die gebruikt worden bij de toepassing van de vergunning door gecertificeerde instellingen te worden gekeurd.

Vrijwel alle landen hanteren vereisten met betrekking tot de infrastructuur van de vergunninghouder, zoals veiligheid en betrouwbaarheid van middelen, processen en procedures, integriteit en continuïteit van hard- en software en kwaliteitsborging van interne processen en hulpmiddelen. Sommige landen stellen aanvullende eisen ten aanzien van de infrastructuur. Zo verlangt Ierland van de nationale loterij dat alle operationele activiteiten in Ierland worden uitgevoerd, is voor het organiseren van online kansspelen het opstellen van de server(s) in België verplicht en verlangt Italië stabiele, veilige en gebruiksvriendelijke voorzieningen.

Ook het hebben van een meerjarig businessplan en een veiligheidsplan waarin het interne toezicht is geregeld, onder andere ter beveiliging van ICT en het voorkomen van fraude, is vaak een vereiste. Het Verenigd Koninkrijk verlangt hoge standaarden voor 'corporate governance' en betrouwbare interne toezichtsmechanismen.

- Verlang van de (potentiële) vergunninghouder een compleet overzicht van de organisatie van de onderneming, de interne bedrijfsprocessen en controlemechanismen. Leg vast welke middelen, processen en procedures door gecertificeerde instellingen moeten worden gekeurd.
- De onderneming dient te beschikken over een veiligheidsplan waarin het interne toezicht is geregeld, onder andere ter beveiliging van ICT en het voorkomen van fraude. Stel duidelijke eisen aan de integriteit en continuïteit van hard- en software en de kwaliteitsborging van interne processen en hulpmiddelen.

¹¹⁹ Ibid., artikel 31n.

¹²⁰ Zie ook artikel 31i van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand.

6.3.9 Kwantitatieve en kwalitatieve beperkingen aan de vergunde kansspelen

Kwantitatieve beperkingen, bijvoorbeeld met betrekking tot inleg, trekkingen, excessief spelgedrag en reclame zijn, ook ter behoud van een min of meer restrictief kansspelbeleid, mogelijk en noodzakelijk. Ook kwalitatieve beperkingen, bijvoorbeeld ten aanzien van eerlijk spelverloop en goede en tijdige informatie voor consumenten, zijn essentieel. Dergelijke eisen dragen ook bij aan het voorkomen van fraude, witwassen en andere vormen van criminaliteit en illegaliteit, en het voorkomen en beperken van kansspelverslaving. Het verplichten tot aanlevering van technische documenten en certificaten levert een bijdrage aan de beoordeling of gegadigden voldoen aan gestelde eisen.

- Breng in kaart welke kwantitatieve en kwalitatieve eisen aan de te gunnen kansspelen moeten worden gesteld en leg vast welke technische documenten en certificaten daartoe moeten worden voorgelegd. Betrek daarbij de voorwaarden in het wetsvoorstel 'Kansspelen op afstand'.

6.3.10 Implementatieplan

Op grond van de ervaringen in andere landen lijkt het essentieel om van potentiële vergunninghouders een implementatieplan te vragen waarin deze beschrijven op welke wijze zij de organisatie in Nederland denken op te zetten en welke planning zij daarbij voor ogen hebben. Zo kan vroegtijdig een reële inschatting worden gemaakt van de tijd die nodig is voordat de nieuwe kansspelen daadwerkelijk van start gaat.

- Verlang van (potentiële) vergunninghouders een implementatieplan waarin wordt beschreven hoe de nieuwe organisatie zal worden opgezet en hoe veel tijd hiermee gemoeid zal zijn.

6.3.11 Marketingplan

Een aantal van de onderzochte landen vraagt om het indienen van een marketingplan. Hierin dient de potentiële vergunninghouder een inschatting te geven van de huidige en toekomstige markt. Op basis hiervan kan ook de overheid een inschatting maken van de te verwachten inkomsten en eventueel te nemen beleidsmaatregelen. Daarnaast biedt het marketingplan inzicht in de door de vergunninghouder te gebruiken instrumenten en in hoeverre zij zich houden aan de Gedrags- en reclamecode kansspelen.

- Verlang van (potentiële) vergunninghouders een marketingplan. Dit plan dient inzicht te bieden in de markt(ontwikkeling), de marketingactiviteiten en -instrumenten en de conformiteit met de Gedrags- en reclamecode kansspelen.

6.3.12 Visie op goede doelen

Met uitzondering van Italië en Servië is in alle 12 landen met een procedure voor in aantal beperkte kansspelen sprake van landelijk opererende loterijen met een (wettelijk verplichte) afdracht aan goede doelen. Deze 'charity lotteries'¹²¹ leveren in de betrokken landen een essentiële bijdrage aan het algemeen belang. Zonder uitzondering gaat het daarbij om forse afdrachten aan 'zachte' sectoren zoals armoedebestrijding, gezondheidszorg, jeugdwelzijn, natuur en sport.

Net zo is er in Nederland sprake van een wettelijk verplichte afdracht voor de vier goededoelenloterijen. Deze loterijen leveren een jaarlijkse bijdrage van circa € 500 mln. aan verschillende maatschappelijke sectoren, zoals cultuur, sport, welzijn en gezondheid. Vanuit een oogpunt van continuïteit is het dan ook essentieel dat potentiële vergunninghouders hun visie kenbaar maken inzake hun afdracht aan goede doelen. Daarbij zijn in ieder geval van belang de beoogde sectoren alsmede de hoogte van de afdracht op kortere en langere termijn.

¹²¹ <http://www.acleu.eu/Charity-Lotteries/Definition-of-a-charity-lottery.htm>

- Vanuit een oogpunt van continuïteit dienen (potentiële) vergunninghouders een visie te formuleren op de afdracht aan goede doelen, met name de te begunstigen sectoren en de hoogte van de afdracht.

6.3.13 Afdrachten aan de Staat

Veel landen verlangen van vergunninghouders een bijdrage voor de Staat. Om niet in strijd met de Europese regelgeving en jurisprudentie te handelen gaat het doorgaans om afgeleide doelstellingen van het gevoerde kansspelbeleid. Het Europese Hof van Justitie accepteert immers (in beginsel) geen economische of financiële doelstellingen als rechtvaardiging van de beperking van het vrij verkeer van diensten met betrekking tot kansspelen.

Het is echter toegestaan om bij de verdeling van (schaarse) kansspelvergunningen gegadigden te vragen een bod uit te brengen. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om de hoogste prijs voor het exploitatierecht, de laagste kosten (en daarmee de hoogste opbrengst), of het laagst geboden percentage van de omzet dat de bieder ontvangt voor de te maken kosten en winst (de zogenaamde retention rate, zoals toegepast in het Verenigd Koninkrijk).

Een financiële tegemoetkoming ('licentiefee') aan de Staat kan ineens of gespreid plaatsvinden, bijvoorbeeld in jaarlijkse delen gedurende de looptijd van de vergunning. Om verboden staatssteun te voorkomen moet bij gespreide betaling een bedrag aan marktconforme rente worden verdisconteerd.¹²²

Een financieel verdelingsmechanisme heeft het voordeel van objectiviteit. Nadat criteria zijn vastgesteld om als gegadigde aangemerkt te worden en uniforme vergunningsvoorwaarden zijn opgesteld, wordt de vergunning verleend op basis van de hoogte van het bod. Aandachtspunt is hierbij dat er spanning met het Europees recht kan ontstaan als de opbrengsten voor de vergunninghouders of de overheid meer op de voorgrond komen te staan dan nu het geval is.

- Ervaringen in andere landen tonen aan dat (potentiële) aanbieders van kansspelen bereid zijn tot het betalen van hoge bedragen voor het te verkrijgen (exclusieve) exploitatierecht. Daarbij worden verschillende methodes gehanteerd. Het ligt voor de hand om in Nederland uit te gaan van de hoogste prijs voor het exploitatierecht.

6.3.14 Waarborgen voor adequaat toezicht

In navolging van andere Europese landen moeten vergunninghouders in spe garanderen dat de Kansspelautoriteit doelmatig en doeltreffend toezicht zal kunnen uitvoeren. Dat kan door het bijhouden van een volledige en betrouwbare administratie en het periodiek en incidenteel aan de Ksa verschaffen van informatie en middelen die nodig zijn voor het uitoefenen van adequaat toezicht.

- Stel, mede op basis van de vergunningsvoorwaarden voor bestaande (semi-)permanente vergunninghouders, een overzicht op van eisen waaraan toekomstige vergunninghouders moeten voldoen ter waarborging van adequaat toezicht en neem die op in de gunningsprocedures.

¹²² Zie het advies van Allen & Overy en Pels Rijcken, *Op weg naar een aangepast loterijstelsel. Een juridische verkenning*, blz. 39

6.3.15 Onafhankelijk toezicht op de uitvoering van de procedure

De eerdergenoemde strikte eisen ten aanzien van transparantie, non-discriminatie en gelijke behandeling brengen voor de Kansspelautoriteit een flinke bewijslast met zich mee. Vermoedelijk zullen partijen die zich gedurende het gunningsproces op een of andere manier benadeeld voelen zich eerder tot de rechter wenden als het proces minder objectief of transparant is. Het kan hierbij helpen om, in navolging van het proces gehanteerd bij het veilen van de UMTS frequenties, een onafhankelijke derde, bijvoorbeeld een notaris of accountant, toezicht te laten houden op de uitvoering van essentiële onderdelen van het gunningsproces en daarvan verslag op te maken.

- Het verdient aanbeveling een onafhankelijke derde, zoals een notaris of accountant, in te schakelen om toezicht te houden op essentiële onderdelen van het vergunningsproces en daarvan verslag op te maken.

6.3.16 Implementatietijd gunningsprocedures

Over de tijd die nodig is voor de implementatie van de procedure en de feitelijke verstrekking van vergunningen, geeft het onderzoek geen eenduidig beeld. Sommige landen, zoals Frankrijk, noemen termijnen van slechts enkele weken, de meeste komen uit een op een periode van drie tot zes maanden. Soms (Verenigd Koninkrijk en Ierland) bleek een vergunninghouder, nadat de vergunning al verstrekt was, nog geruime tijd nodig te hebben, om de interne organisatie op orde te krijgen. Hierbij ging het om omvangrijke operaties (de totstandkoming van een nationale loterij), waarbij een volledig nieuwe infrastructuur inclusief hard- en software en verkooporganisatie moest worden ingericht.

- Reken voor het uitvoeren van de gunningsprocedure op een doorlooptijd van zes maanden en houd rekening met een eventuele uitloop van nog eens drie tot zes maanden, om de vergunninghouder in spe zo nodig gelegenheid te geven tegemoet te komen aan eventuele ontbrekende of onvolledige informatie of het herstellen van omissies.
- Bij meer omvangrijke operaties, bijvoorbeeld een landelijke prijzenloterij met gevarieerde verkoopkanalen en een technisch complexe infrastructuur, dient na toekenning van de vergunning rekening te worden gehouden met een nog overeen te komen implementatietijd van circa een jaar. In deze periode krijgt de vergunninghouder de tijd om een geheel nieuwe infrastructuur op te zetten.

Bijlage A Bibliografie

Literatuur

- Bout, van den L. / Afstudeerscriptie, Een beauty contest in kwadraat, een voorstel voor een transparante verdeelmethode voor beperkt beschikbare kansspelvergunningen. Den Haag: 2009.
- Brief van 19 maart 2011 van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie F. Teeven aan de voorzitter van de TK inzake zijn visie op de kansspelen (beleidsvisie kansspelen). Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 24 557, nr. 124.
- Brief van de ministers van EZ en FIN aan Tweede Kamer over MDW (kabinetsstandpunt). Den Haag: 1 mei 2002.
- Buiren K. van, et al. / Het effect van aanbesteden op de kwaliteit van het openbaar vervoer. Amsterdam: TPEdigitaal, jaargang 6(1) 63-74, 2012.
- Drahmman A. / Transparantie en mededinging in het Nederlandse bestuursrecht: van opdrachten, via concessies naar vergunningen? Netherlands Administrative Law Library (NALL) 2012, oktober-december, DOI: 10.5553/NALL/.000007.
- Dutch Gambling Authority, Onderzoek online markt kansspelen. In opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Den Haag: The Boston Consulting Group, 2011.
- Efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer, Onderzoek in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Deventer: Twijnstra Gudde, 2010.
- Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via Internet, "Legalisatie van kansspelen via internet". Den Haag, 2010.
- Europese aanbestedingsrichtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG.
- Goed aanbesteed is het halve werk: een economische analyse van de aanbesteding van reïntegratie. Den Haag: CPB, 2004.
- Janssen M., en Maasland E. / Lobbyen in de polderether. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2003.
- Janssen M., Ros A., en Windt N. van der, 'De draad kwijt? Onderzoek naar de gang van zaken rond de Nederlandse UMTS-veiling'. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2001.
- Kabinetsstandpunt bij het advies van de Commissie Brox Openbaar Vervoer. 'Naar een innovatief en klantgericht stads- en streekvervoer', Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 645, nr. 2.
- Koppenol-Laforce, M., et al. / Online kansspelen in Nederland: the next level. Amsterdam: tijdschrift *Mediaforum* 2012-9, 2012.
- Littler A., Hoekx N., Fijnaut C., en Verbeke A. / In the Shadow of Luxembourg, EU and National Developments in the Regulation of Gambling. Leiden: Martinus Nijhoff, 2011.
- Lotsbestemming, selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijmarkt. Amsterdam: SEO economisch onderzoek, 2010.
- Maasland E., et al / Bloed, zweet en tranen: De radiomarkt en de verdeling van de commerciële radiofrequenties. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2005.
- Mouwen A. en Rietveld P. / Does competitive tendering improve customer satisfaction with public transport? A case study for the Netherlands. Amsterdam: Economische Faculteit Vrije Universiteit Amsterdam, 2013.
- National Lottery Commission / A lottery for the future. London: 2005. National Lottery Commission / Creating a lottery for the future, an overview of the third licence competition. London: 2008.
- Nota van toelichting bij het Besluit van 7 mei 2013, houdende regels ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten, alsmede het preventiebeleid van houders van een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen (Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen).
- Ommeren F. van, et al. / Verdelingsprocedures: een zoektocht naar een zinvol onderscheid, in de bundel 'Schaarse publieke rechten' (blz. 177-201). Boom Juridische uitgevers. Den Haag: 2011.
- Regeerakkoord VVD – PvdA 'Bruggen slaan', bijlage J, blz. 77, 29 oktober 2012.
- Report on regulatory requirements and technical and operational compliance systems for i-gaming. In opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Hillegom: GLI Europe BV, 2012.
- De Ru, H.J., Tjeenk Willink Q.J., Bitter C.M. & Drijber B.J. / Op weg naar een aangepast loterijstelsel. Een juridische verkenning. Allen & Overy en Pels Rijcken & Droogleevoer Fortuijn. Amsterdam/Den Haag: 2010.SEO, / 'Speelruimte, Opties voor aanpassing van de ordening van de casinomarkt', Amsterdam, januari 2012.
- Stergiou, H. / Het Hof van Justitie: Engelbewaarder van het transparantiebeginsel. Den Haag: NtEr, april 2011, nr. 3, blz. 38.
- Veilen en andere allocatiemechanismen. Den Haag: MDW-werkgroep, 2002.
- Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (voorheen: EG-verdrag) (VwEU).
- Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees parlement en de raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg.
- Wet van 1 november 2012, houdende nieuwe regels omtrent aanbestedingen (Aanbestedingswet 2012).
- Wet Personenvervoer 2000.

Websites

In tabel 4 (Kerngegevens Europese landen) zijn koppelingen opgenomen naar de websites van de belangrijkste coördinerende overheidsorganisaties. Veel van deze websites bevatten praktische informatie over de te volgen procedures.

Niet opgenomen in tabel 4 is de website van de Lottery Commission van het Verenigd Koninkrijk. Deze commissie is immers opgegaan in de Gambling Commission. De nog bestaande website van de Lottery Commission (<http://www.natlotcomm.gov.uk/>) bevat echter veel praktische informatie. Zo kan er onder de tab Licence competitions informatie (inclusief pdf. bestanden) worden gevonden over:

- de gehanteerde structuur en planning;
- uitgangspunten;
- de wijze van aanmelding (inclusief formulieren);
- voorwaarden voor aanmelding;
- evaluatie van de vorige tender.

Arresten Europees Hof van Justitie

- HvJ EU, 22 juni 1993, Zaak C-243/89 (Storebaelt)
- HvJ EU, 6 november 2003, Zaak C-243/01 (Gambelli)
- HvJ EU, 7 december 2000, Zaak C-324/98 (Telaustria)
- HvJ EU, 29 april 2004, Zaak C-496/99 (Succhi di Frutta)
- HvJ EU, 13 oktober 2005, Zaak C-458/03 (Parking Brixen)
- HvJ EU, 6 maart 2007, Zaak C-338/04 e.v. (Placanica)
- HvJ EU, 8 september 2009, Zaak C-42/07 (Bwin versus Santa Casa)
- HvJ EU, 3 juni 2010, Zaak C-203/08 (Betfair), ov. 59
- HvJ EU, 8 juli 2010, Zaak C-447/08 en C-448/08 (Sjöberg en Gerdin)
- HvJ EU, 8 september 2010, Zaak C-316/07 (Markus Stoss) e.v.
- HvJ EU, 9 september 2010, Zaak C-64/08 (Engelmann)
- HvJ EU, 3 juni 2010, Zaak C-203/08 (Betfair)
- HvJ EU, 3 juni 2010, Zaak C-258/08 (Ladbrokes)
- HvJ EU, 8 september 2010, Zaak C-46/08 (Carmen Media Groep)
- HvJ EU, 24 januari 2013, Zaak C-186/11 (Stanleybet International Ltd e.a.)
- HvJ EU, 24 januari 2013, Zaak C-209/11 (Sportingbet plc)

Bijlage B Enquête en begeleidende brief

Instruction

- filling in this short questionnaire will take a maximum of 10 minutes;
- you can use your insert key¹²³ to avoid moving up the fixed lines in the questionnaire;
- we appreciate inclusion of any available (English) research data and finished products;
- all information passed on to us will be treated with the utmost confidentiality;
- feel free to ask questions on the use of the questionnaire to:
 - Mr Henk Remme (hwgremme@outlook.com; +31 6 51 66 60 41);
 - Mr Wouter Buwalda (buwalda.advies@hetnet.nl; +31 6 22 84 37 84).
- the completed questionnaire (preferably by **September 15, 2013**) can be returned (digitally) to:
 - Mrs Johanna Reedijk-Soffers: (jreedijk@kansspelautoriteit.nl)

This questionnaire was filled in by:

Name _____ Job title _____
Organisation _____
Phone number _____ E-mail _____

1. For what type of gaming are you using (or will you use) an open and transparent procedure¹²⁴?

Multiple answers possible.

- nationwide lotteries
- online gaming
- sports betting
- betting on horseracing
- casino's
- other, namely _____

Please give a short description of the used procedure

2. To which specific goals was the procedure developed?

Multiple answers possible.

- legal (prevention of money laundering, match fixing or illegal gaming)
- societal (consumer protection; protection of public order)
- health (prevention of gaming addiction; protection of youths, young adults and other vulnerable persons)
- commercial (creation of a more open market)
- financial (revenues for the State or good causes)
- others, namely _____

3. Which procedure(s) was (or will be) used for the issuing of gaming licenses?

- competition
- auction
- closed bids
- beauty contest (comparative test)
- lottery
- other, namely _____

¹²³ Office button > "Word Options" > "Advanced" tab > "Editing options" header > "Use Insert key to control overtyping mode"

¹²⁴ A procedure based on objective criteria, that were publicised well in advance without any kind of discrimination, so that candidates from any other European nation can participate.

4. Which criteria (entry barriers) were used?

Multiple answers possible.

- integrity of management and shareholders
- experience and expertise of management and organisation
- quality of organisation and used procedures
- financial solvency
- attention to social, legal and health issues
- potential revenues (for the State or good causes)
- others, namely _____

5. Which parties were involved in **developing** the procedure?

Multiple answers possible. Please specify.

- ministry of _____
- gambling/gaming authority (commission, board)
- public health organisations _____
- private parties _____
- pressure groups _____
- others, namely _____

6. Approximately how long did it take to **develop** the entire procedure (completion time)?

- 1 year
- 1 ½ years
- 2 years
- 2 ½ years
- 3 years
- other _____

7. How many organisations applied for a license?

Number	Type of license
_____	_____
_____	_____
_____	_____

8. How many organisations were issued a license?
Please specify the numbers according to type and duration of license.

Number	Type of license	Duration
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

9. How long did the total **implementation** process take?
Please take the publication (invitation to bid) as starting point and the issuing of the first license as the finishing point.

- ½ year
 1 year
 1 ½ years
 2 years
 other _____

10. Which organisation implemented or will implement the developed procedure?

11. Please give an estimate of the man hours and costs involved in implementing the procedure.

Man hours _____

Costs _____

12. What would you change if you were to do it again (lessons learned)?

Please think of: the used criteria; legal, financial or organisational issues; etc.

13. Was the used procedure efficient and effective?

Please elaborate taking into account the stipulated goals.

yes _____

no _____

14. Are there any other issues you would like to advise us on?

Thank you for your time!

Dear.....,

The Dutch government has determined that from 2015 all licenses for nationwide lotteries and other nationwide gambling operations should be based on an open and transparent procedure. A procedure based on objective criteria, that were publicised well in advance without any kind of discrimination, so that candidates from any other European nation can participate. Transparency is seen as the best way to establish a level playing field, ensure high standards of operators and endure future scrutiny from Community regulation and jurisprudence. This constitutes a break with the current Dutch system of issuing licenses to a fixed number of operators.

To prepare for this transition the Dutch Gaming Authority is conducting a research into the use of procedures in other European nations for the issuing of gambling licenses. For this purpose we have developed a questionnaire which you can find adhered. We would greatly appreciate your filling out this questionnaire and aiding us in the development of a new procedure. I assure you all information passed on to us will be treated with the utmost confidentiality.

For any further questions I would like to refer you to our researchers:

- Mr Henk Remme - (hwgremme@outlook.com; +31 6 51 66 60 41)
- Mr Wouter Buwalda - (buwalda.advies@hetnet.nl; +31 6 22 84 37 84)

Please return your completed questionnaire (before September 15, 2013) to:

- Mrs Johanna Reedijk-Soffers: (jreedijk@kansspelautoriteit.nl)

Yours sincerely,
Board of Governors of the Gaming Authority

J.J.H. Suyver
chairman

Bijlage C Overzicht aanbevelingen

	Ontwikkeling gunningsprocedures
1	Het optreden van de overheid, in casu de Kansspelautoriteit, moet transparant, objectief en inhoudelijk controleerbaar zijn. Dat wordt bevorderd door eenduidige vergunningsvoorwaarden met een goede onderlinge samenhang.
2	Alleen als er sprake is van wettelijke monopolies die deel uitmaken van de overheid dan wel onder rechtstreeks toezicht daarvan staan kan worden afgezien van transparante gunnings-procedures.
3	Als het min of meer restrictieve kansspelbeleid wordt voortgezet, dan moet de vergunningverlening zo worden ingericht dat het stelsel in zijn geheel gezien Europeesrechtelijk toelaatbaar is (de zogenoemde eis van horizontale consistentie).
4	Ter bescherming van maatschappelijke belangen, zoals het voorkomen van kansspelverslaving, witwassen en fraude, mogen ook in een open stelsel strenge voorwaarden aan vergunninghouders worden gesteld.
5	Voor het geval besloten wordt de kansspelmarkt volledig open te stellen verdient het aanbeveling te onderzoeken of er dan nog sprake kan zijn van een marktconforme licentiefee en in hoeverre structureel hoge inkomsten voor goede doelen via kansspelen kunnen worden gewaarborgd.
6	De relevante criteria moeten zodanig worden geformuleerd en gewogen dat kwalificatie mogelijk is, zonder dat eisen onnodig hoog worden opgeschroefd. Tevoren moet duidelijk worden aangegeven op welke objectieve wijze partijen worden geselecteerd.
7	Op basis van ervaringen in andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Ierland, heeft een veiling of vergelijkende toets in twee fasen (een tussenvorm) de voorkeur. Partijen dienen zich eerst te kwalificeren voor een aantal kwalitatieve criteria, zoals financiële en maatschappelijke betrouwbaarheid, bewezen ervaring, en aanwezigheid en bereikbaarheid in Nederland. Daarna wordt de uiteindelijke keuze bepaald door de hoogte van het bod (met inachtneming van de in paragraaf 6.2.11 vermelde aanbeveling inzake de 'winner's curse').
8	Kies een benadering waarbij mensen en middelen niet voortdurend beschikbaar hoeven te zijn, maar flexibel kunnen worden ingezet en er zijn wanneer dat ook echt nodig is.
9	Neem de tijd voor de keuze en inrichting van de gunningsprocedures. Met het oog op een goede marktwerking en het voorkomen van samenspanning van partijen (collusie) verdient het aanbeveling relevante deskundigen (of deskundige organisaties) een rol toe te bedelen voorafgaand of tijdens de te hanteren gunningsprocedure. Ontwikkel zo spoedig mogelijk een plan van aanpak gericht op het ontwerpen en uitvoeren van een transparante procedure. Benoem hierin alle deelprocessen met bijbehorende producten en de benodigde organisatie. Maak daarbij gebruik van relevante informatie in het buitenland. Marktordering en het ontwerpen van passende procedures is maatwerk. Een nuttig hulpmiddel hierbij is het stappenplan voor de allocatie van schaarse rechten, zoals weergegeven in het MDW-rapport Veilen en andere allocatiemechanismen. Dit rapport bevat ook een goed voorbeeld van een reglement met heldere regels voor de uitvoering en naleving van de te volgen procedure. Zie ook www.pianoo.nl met onder andere best practices en actuele jurisprudentie over aanbestedingen.
10	Denk tevoren goed na over het te volgen traject, maar laat je daarvan vervolgens niet afleiden. Houd waar mogelijk vast aan de ingeslagen weg.
11	De regelgeving en procedures moeten snel aangepast kunnen worden om in te kunnen spelen op de vele en snelle veranderingen bij de kansspelen. De regelgeving moet gronden bieden voor het kunnen uitstellen van de tijd die nodig is om de ingediende verzoeken te bestuderen, voor het geval de formulieren onjuist of incompleet zijn ingevuld of zich anderszins een tussentijdse wijziging voordoet. De regelgeving en procedures moeten de mogelijkheid bieden om een vergunning te kunnen toekennen, ook wanneer zich belangrijke tussentijdse wijzigingen aan de kant van de aanvrager voordoen; tussentijdse wijzigingen zouden niet tot onnodige vertragingen moeten leiden. De regelgeving en procedures moeten de mogelijkheid bieden om een vergunning in te trekken indien daarvan binnen een bepaalde periode geen gebruik wordt gemaakt. De regelgeving dient voldoende ruimte te bieden voor de introductie en toepassing van nieuwe kansspelsoorten. De regelgeving dient het voor de Kansspelautoriteit mogelijk te maken om maxima te stellen aan de inzet en winst en (vooral) verliezen van spelers.
12	Breng tijdig in kaart welke organisaties buiten de Kansspelautoriteit mogelijk betrokken moeten worden bij het ontwikkelen van de gunningsprocedures en maak goede afspraken over hun (flexibele) inzet. Het is van belang tijdig rekening te houden met alle relevante aspecten van informatie- en communicatietechnologie. Daarbij kan worden gedacht aan contracten met leveranciers (levertijd en kwaliteit), communicatie met filialen van kansspelaanbieders (bijvoorbeeld wedkantoren), het ontwikkelen van online aanmeldingsformulieren en het inrichten van een 'virtual data room'. Maak onderscheid tussen processen die geschikt zijn voor grote en voor kleine bedrijven die een vergunning aanvragen. Biedt daarbij maatwerk. Richt binnen de Kansspelautoriteit een afdelingsoverstijgende projectorganisatie in die, onder aansturing van een van de bestuursleden, verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en uitvoering van de procedures. Bijzondere aandacht vergt daarbij de (tijdige) inrichting van de ICT-structuur.
13	Het verdient aanbeveling om nog eens goed te kijken naar de in Nederland gangbare praktijk om vergunningen voor vijf jaar te verlenen. Zeker als er sprake is van een hoge 'licentiefee' en aanzienlijke kosten voor de inrichting van de infrastructuur. Vooral voor een landelijke (prijzen)loterij met een omvangrijke verkooporganisatie ligt een langere vergunningsduur, van bijvoorbeeld zeven à tien jaar, meer voor de hand.

14	De Kansspelautoriteit doet er verstandig aan om, in overleg met het ministerie van Veiligheid en Justitie, de Autoriteit Consument en Markt en zo nodig het ministerie van Economische Zaken, de bandbreedte te bepalen waarbinnen een bod voor een bepaalde vergunning in redelijkheid aanvaardbaar is en te voorkomen dat partijen onnodig hoog tegen elkaar opbieden.
----	--

Uitvoering gunningsprocedures	
1	Het is mogelijk om van een (potentiële) vergunninghouder te verlangen dat de statutaire zetel of hoofdvestiging zich binnen de EU of de EER bevindt. Er mag echter niet worden geëist dat de rechtspersoon in Nederland is gevestigd.
2	Er mogen eisen worden gesteld aan de integriteit en professionaliteit van bestuurders en aandeelhouders. Zo stelt het wetsvoorstel 'Kansspelen op afstand' dat de (potentiële) vergunninghouder moet aantonen dat zijn betrouwbaarheid en van degenen die bij het organiseren van de desbetreffende kansspelen betrokken zijn of zijn beleid (mede) bepalen redelijkerwijs buiten twijfel staat. Dat kan onder meer aan de hand van een 'verklaring omtrent het gedrag' of indien het een buitenlandse aanbieder betreft een soortgelijk document waaruit blijkt dat hij geen relevante antecedenten (bijvoorbeeld strafrechtelijke veroordelingen en administratieve of fiscale overtredingen of nalatigheden) heeft.
3	Het moet mogelijk zijn nader onderzoek te laten uitvoeren door het Bureau Bibob naar integriteit en betrouwbaarheid van bestuurders, aandeelhouders en medewerkers die een belangrijke rol vervullen bij de organisatie van de vergunde kansspelen.
4	Verlang van (potentiële) vergunninghouders, afhankelijk van het spelaanbod, een (deels) in Nederland gevestigde, permanent bereikbare vertegenwoordiger en een Nederlandse klantenorganisatie waaraan consumenten hun vragen en klachten kunnen voorleggen.
5	Laat uitsluitend vergunninghouders toe met de rechtsvorm van een kapitaalvennootschap en de daaraan gekoppelde organisatorische, financiële, informatie- en toezichtsverplichtingen. Verlang van aandeelhouders die meer dan 5% van de aandelen bezitten de identiteit en omvang van dat aandelenbezit.
6	Verlang van (potentiële) vergunninghouders sluitende informatie over de financiële integriteit en soliditeit van de onderneming, onder andere door: <ul style="list-style-type: none"> - het overleggen van jaarrekeningen en financiële verslagen over de voorgaande drie jaar; - een beschrijving van de financieringsbronnen voor de gedurende de vergunningsperiode te organiseren kansspelen; - bankverklaringen over de solvabiliteit en liquiditeit van de onderneming; - afhankelijk van de aan te bieden kansspelen een solvabiliteitsratio tussen 30 en 35%; - een meerjarig businessplan; - een certificaat waaruit blijkt dat de onderneming heeft voldaan aan zijn verplichting tot betaling van belastingen en heffingen; - een certificaat waaruit blijkt dat de onderneming heeft voldaan aan zijn verplichting tot betaling van sociale premies; - een overzicht van de afgesloten en geldende verzekeringspolissen met polisvoorwaarden en maximumbedragen; - een bewijs van inschrijving in het nationale handelsregister.
7	Stel als eis dat de onderneming tenminste drie jaar ervaring heeft met het organiseren van vergelijkbare kansspelen en vraag een overzicht van in omvang en aard vergelijkbare activiteiten. Verlang van (potentiële) vergunninghouders betrouwbare informatie over ervaring en deskundigheid van bestuurders, leidinggevenden en medewerkers op sleutelposities, en de in te schakelen leveranciers en onderaannemers.
8	De aanbieder dient een duidelijk en controleerbaar beleid te voeren ten aanzien van sociaal kwetsbare groepen, waaronder minderjarigen en jongvolwassenen en te beschikken over een effectief systeem ter voorkoming van deelname door minderjarigen. Afhankelijk van de spelsoort kunnen eisen worden gesteld aan medewerkers die direct contact hebben met spelers, zo nodig moeten zij beschikken over aantoonbare kennis om riskant en problematisch speelgedrag te voorkomen en aan te pakken.
9	Verlang van de (potentiële) vergunninghouder een compleet overzicht van de organisatie van de onderneming, de interne bedrijfsprocessen en controlemechanismen. Leg vast welke middelen, processen en procedures door gecertificeerde instellingen moeten worden gekeurd. De onderneming dient te beschikken over een veiligheidsplan waarin het interne toezicht is geregeld, onder andere ter beveiliging van ICT en het voorkomen van fraude. Stel duidelijke eisen aan de integriteit en continuïteit van hard- en software en de kwaliteitsborging van interne processen en hulpmiddelen.
10	Breng in kaart welke kwantitatieve en kwalitatieve eisen aan de te gunnen kansspelen moeten worden gesteld en leg vast welke technische documenten en certificaten daartoe moeten worden voorgelegd. Betrek daarbij de voorwaarden in het wetsvoorstel 'Kansspelen op afstand'.
11	Verlang van (potentiële) vergunninghouders een implementatieplan waarin wordt beschreven hoe de nieuwe organisatie zal worden opgezet en hoe veel tijd hiermee gemoeid zal zijn.
12	Verlang van (potentiële) vergunninghouders een marketingplan. Dit plan dient inzicht te bieden in de markt(ontwikkeling), de marketingactiviteiten en -instrumenten en de conformiteit met de Gedrags- en reclamecode kansspelen.
13	Vanuit een oogpunt van continuïteit dienen (potentiële) vergunninghouders een visie te formuleren op de afdracht aan goede doelen, met name de te begunstigen sectoren en de hoogte van de afdracht.
14	Ervaringen in andere landen tonen aan dat (potentiële) aanbieders van kansspelen bereid zijn tot het betalen van hoge bedragen voor het te verkrijgen (exclusieve) exploitatierecht. Daarbij worden verschillende methodes gehanteerd. Het ligt voor de hand om in Nederland uit te gaan van de hoogste prijs voor het exploitatierecht.
15	Stel, mede op basis van de vergunningsvoorwaarden voor bestaande (semi-)permanente vergunninghouders, een overzicht op van eisen waaraan toekomstige vergunninghouders moeten voldoen ter waarborging van adequaat toezicht en neem die op in de gunningsprocedures.

16	Het verdient aanbeveling een onafhankelijke derde, zoals een notaris of accountant, in te schakelen om toezicht te houden op essentiële onderdelen van het vergunningsproces en daarvan verslag op te maken.
17	Reken voor het uitvoeren van de gunningsprocedure op een doorlooptijd van zes maanden en houd rekening met een eventuele uitloop van nog eens drie tot zes maanden, om de vergunninghouder in spe zo nodig gelegenheid te geven tegemoet te komen aan eventuele ontbrekende of onvolledige informatie of het herstellen van omissies. Bij meer omvangrijke operaties, bijvoorbeeld een landelijke prijzenloterij met gevarieerde verkoopkanalen en een technisch complexe infrastructuur, dient na toekenning van de vergunning rekening te worden gehouden met een nog overeen te komen implementatietijd van circa een jaar. In deze periode krijgt de vergunninghouder de tijd om een geheel nieuwe infrastructuur op te zetten.