



Ervaringscriterium totalisator

2022-2027

Achtergrond

De gunning van de totalisatorvergunning in 2021 gebruikt, net als de gunning in 2017, een ervaringscriterium. Het is de enige gunning die zo'n criterium gebruikt. Dit weerspiegelt het unieke karakter van de totalisatorvergunning, want het is de enige monopolievergunning die open en transparant gegund wordt.

Dit unieke karakter vormt ook de rechtvaardiging van het ervaringscriterium, want:

- Als een vergund monopolie aanleiding geeft tot consumentenproblemen, kunnen die consumenten nergens anders heen. Dit is een zwaarwegend punt, omdat de economische theorie en de ervaring van de KSA leert dat de consumentenproblemen zich juist bij de monopolies voordoen. Bij de open vergunningsstelsels ziet men minder consumentenproblemen: de tucht van de markt is te groot.
- Als de aanbieder van een monopolie zijn bedrijf niet goed of niet snel genoeg van de grond krijgt, bijvoorbeeld door aanloopproblemen, is er geen legaal aanbod en dus ook geen kanalisatie van de vraag. Dat dit geen denkbeeldig gevaar is, blijkt uit de ervaring met de nieuwe niet-incidentele loterijen: sommigen hadden meer dan een half jaar na de vergunningverlening nog steeds geen loterij opgezet. En het opzetten van een offline totalisator is een stuk ingewikkelder dan een loterij.

Zes elementen

Het ervaringscriterium van de totalisatorvergunning in 2021 bestaat eruit dat aanvrager moet aantonen dat hij ervaring heeft met het:

1. aanbieden van weddenschappen op sportwedstrijden
2. op legale wijze
3. via offline verkoopkanalen
4. met een minimumomzet (BSR) van EUR 6 miljoen per jaar
5. gedurende drie van de afgelopen vijf kalenderjaren
6. binnen lidstaten van de EU/EER.

Deze punten worden hieronder afzonderlijk nader toegelicht.

1. Aanbieden van weddenschappen

De aanvrager moet ervaring hebben met het aanbieden van weddenschappen. Een ‘aanbieder’ is een aanbieder in de zin van artikel 1 van de wet. Dienstverleners in de kanspelsector die fungeren als toeleveranciers van aanbieders, zoals technology providers, worden bij de gunning niet beschouwd als aanbieder.

Anders dan bij de gunning in 2017 wordt er bij weddenschappen geen onderscheid gemaakt tussen weddenschappen volgens het parimutuele stelsel (*pool betting*) en volgens andere wedstelsels, zoals weddenschappen op quotering (*fixed-odds betting*) of *betting exchanges*. Alle weddenschappen tellen mee, ongeacht het wedstelsel. Ook wordt geen onderscheid gemaakt tussen weddenschappen op de hippische draf- en rensport en weddenschappen op andere sportwedstrijden. Alle sportweddenschappen tellen mee.

Sommige jurisdicties, zoals België, kennen een onderscheid tussen de operator van de weddenschappen en de locaties waar gewed kan worden, met verschillende vergunningen. Dit onderscheid is enigszins te vergelijken met het Nederlandse onderscheid tussen exploitatie- en aanwezigheidsvergunning bij speelautomaten. In deze gevallen wordt alleen de operator beschouwd als een aanbieder van weddenschappen. In het voorbeeld van België zou dit de houder van een F1P-vergunning zijn.

2. Op legale wijze

De ervaring van de aanvrager moet betrekking hebben met legaal aanbod; ervaring met illegaal aanbod telt niet mee (en doet twijfel rijzen aan de integriteit van de betrokkenen). De legaliteit van het aanbod wordt beoordeeld naar tijd en plaats waar het aanbod plaatsvindt. Dit zal vrijwel altijd betekenen dat de aanvrager moet beschikken over een vergunning van de bevoegde overheid voor het aanbieden van weddenschappen. Deze vergunning hoeft niet specifiek voor een offline totalisator te zijn: sommige jurisdicties kennen immers geen onderscheid tussen online en offline, of tussen totalisatoren en andere wedstelsels.

3. Offline aanbod

De gunningsprocedure betreft een totalisatorvergunning die, anders dan in het verleden, alleen betrekking heeft op offline aanbod. Na het inwerkingtreden van de vergunningen voor kansspelen op afstand valt het online aanbod immers onder het stelsel voor kansspelen op afstand. Ervaring met online aanbod is daarom irrelevant geworden voor de totalisatorvergunning. Het opzetten van een offline fysiek verkoopnet vereist immers heel andere capaciteiten dan opzetten van online aanbod, waar men in theorie kan volstaan met omzetten van een website (*localising*).

4. Minimumomzet

Het is niet voldoende om alleen een vergunning te hebben voor het aanbieden; men moet ook *daadwerkelijk* aangeboden hebben en een bepaalde minimumomzet bereikt hebben. Alleen op deze wijze kan worden gegarandeerd dat de aanbieder over voldoende financiële en organisatorische capaciteiten beschikt om binnen zes maanden een verkoopnet op te zetten.

Voor de hoogte van de eis is aansluiting gezocht bij de aanbestedingspraktijk. Daar is een omzeteis van 66% van de projectgrootte gebruikelijk. Het 'project' bij de totalisatorvergunning is de offline component van de totalisator. Als peiljaar wordt het kalenderjaar 2019 gebruikt, omdat latere gegevens van recentere jaren vertekend worden door de impact van COVID19. De omzet bedroeg in dat jaar EUR 22.851.080 (Fin Jaarverslag 2020). Hiervan werd 41% offline behaald (32% via de verkooppunten en 9% via de banen; Kwartaalrapportage 2019Q4). Op basis van deze cijfers geldt een minimumomzet van EUR 6 miljoen per kalenderjaar.

5. Tijdvak

Het is niet voldoende om in een bepaald kalenderjaar deze omzet behaald te hebben. Er gelden twee additionele beperkingen:

- De ene dient om te verzekeren dat de minimumomzet een goede afspiegeling is van de reguliere bedrijfsvoering van de aanvrager en geen incidentele gebeurtenis (een one-off) of buitengewone omstandigheid betreft. Daarom moet de minimumomzet behaald zijn gedurende ten minste drie kalenderjaren. Deze drie kalenderjaren hoeven niet aansluitend te zijn.
- De andere dient om te verzekeren dat de ervaring recent is. Kennis en ervaring zijn immers maar beperkt houdbaar door veranderingen van management, personeelsverloop en dergelijke. Daarom moeten de drie kalenderjaren vallen in de periode gevormd door de kalenderjaren 2015 t/m 2020. Deze periode is tamelijk lang, vanwege de impact van COVID-19 op de omzet over 2020.

6. Lidstaat EU/EER

Tenslotte moet de omzet behaald zijn in een jurisdictie die enigszins met Nederland vergelijkbaar is. Daar wordt aangesloten bij het criterium dat ook gebruikt wordt bij de vestigingseis: de EU/EER. Van aanbod binnen de EU/EER kan worden aangenomen dat de situatie met Nederland vergelijkbaar is (denk aan de EU-regelgeving rond consumentenbescherming, dataproductie, witwassen en dergelijke: dit is dezelfde redenering als bij artikel 31g Wok), maar daarbuiten kan dat niet.

De omzet moet daarom plaatsvinden binnen lidstaten van de EU/EER. De omzet hoeft niet behaald te zijn in een gehele lidstaat: ook een regionale aanbieder zou eraan kunnen voldoen, zolang hij boven de minimumomzet komt. De omzet hoeft ook niet behaald te zijn in één enkele jurisdictie: een aanbieder kan aan de omzeteis voldoen door omzet in verschillende lidstaten te combineren.

De precieze uitwerking van wat nog als EU/EER-gebied wordt gezien werkt net als bij artikel 31g. Omzet in het Verenigd Koninkrijk telt mee voor zover deze behaald is vóór het uittreden op 31 januari 2020 om 23:00.

NB. Dit element zal in de praktijk een doublure zijn met de eis van vestiging in de EU/EER. Maar het is relevant voor situaties waarbij een in de EU/EER gevestigd bedrijf een totalisator aanbiedt uitsluitend buiten de EU/EER.

Bewijslast

Het is in beginsel de aanvrager die moet aantonen dat hij beschikt over de relevante ervaring zoals hierboven beschreven: de bewijslast ligt bij hem, en hij moet zelf beoordelen welke documenten daarvoor in zijn geval nodig zijn. In vrijwel alle gevallen zullen echter ten minste nodig zijn:

- Het aanbieden van weddenschappen op sportwedstrijden is in (voor zover bekend) alle lidstaten van de EU/EER een gereguleerde activiteit onderworpen aan een vergunningsstelsel. Een aanvrager zal daarom een afschrift van zijn vergunning(en) moeten overleggen, om aan te tonen dat hij legaal werkt volgens element 2.
- De minimumomzet van element 5 en 6 betreft gedetailleerde financiële gegevens. Een aanvrager zal hiervoor vrijwel altijd de betrokken financiële stukken, voorzien van een accountantsverklaring moeten overleggen. Bedenk hierbij dat een jaarrekening mogelijk niet het detailniveau heeft dat voor het ervaringscriterium nodig is (bijv omdat ze geen onderscheid maakt tussen online en offline omzet).