No.W03.15.0318/II 's-Gravenhage, 14 december 2015

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 18 september 2015, no.2015001565, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime, met memorie van toelichting.

Onderhavig wetsvoorstel strekt ertoe het huidige overheidsmonopolie op de speelcasinomarkt op te heffen en de privatisering van Holland Casino mogelijk te maken.[[1]](#footnote-1)

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. De Afdeling onderschrijft het streven van de regering om ook bij privatisering de huidige doelstellingen van het kansspelbeleid onverkort van kracht te doen zijn. Het is echter de vraag of in het licht van dat streven het mogelijk zal zijn om de beoogde concurrentie te bewerkstelligen. Daarnaast adviseert de Afdeling om de verenigbaarheid van het voorstel met het Unierecht nader te motiveren. Met betrekking tot de procedure van de vergunningverlening adviseert de Afdeling om op enkele punten het voorstel aan te passen. Ten slotte dient de noodzaak voor het grote aantal (sub)delegatiebepalingen nader te worden gemotiveerd.

Alvorens inhoudelijk op het voorstel in te gaan, merkt de Afdeling op dat nog zeer vele elementen van het wetsvoorstel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur moeten worden vastgesteld en uitgewerkt. Dit belemmert in niet geringe mate een goede inhoudelijke beoordeling van de regeling. In punt 6 zal hierop worden ingegaan.

1. Inleiding  
     
   Op basis van de huidige Wet op de kansspelen (Wok) en de op basis daarvan verleende Beschikking casinospelen 1996, komt Holland Casino voor onbepaalde tijd het exclusieve recht toe om 14 speelcasino’s te exploiteren.[[2]](#footnote-2) Het wetsvoorstel maakt aan deze situatie een einde en introduceert een meervergunningenstelsel.

De regering ziet het aanbieden van kansspelen niet als een kerntaak van de overheid en heeft daarom aangekondigd Holland Casino onder voorwaarden te privatiseren.[[3]](#footnote-3) Daarbij blijven de centrale doelstellingen van het kansspelbeleid (het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit) onverkort van kracht.[[4]](#footnote-4) Bij de algehele modernisering van het kansspelbeleid wenst de regering geen overhaaste stappen te nemen, aldus de toelichting, maar kiest zij voor een gefaseerde aanpak.[[5]](#footnote-5)   
  
Het wetsvoorstel voorziet ten eerste in een maximering van het aantal casinovestigingen tot 16 gedurende, in elk geval, de eerste vergunningenperiode. Deze maximering tot 16 vergunningen vloeit voort uit de opvatting van de regering dat de tijd wel rijp is voor nieuwkomers op de casinomarkt, maar niet voor volledige opening van de casinomarkt omdat op voorhand niet exact kan worden ingeschat welke effecten introductie van een open vergunningenstelsel heeft op de realisatie van het kansspelbeleid.[[6]](#footnote-6)   
  
Gedurende de eerste vergunningenperiode zal het gesloten vergunningenstelsel worden geëvalueerd. Indien uit die evaluatie blijkt dat de maximering van het aantal vergunningen niet noodzakelijk is voor het bereiken van de doelstellingen van het kansspelbeleid, zal de wetgever, na afloop van de eerste vergunningenperiode, een open vergunningenstelsel invoeren, aldus de toelichting.[[7]](#footnote-7)   
  
Naast de maximering van het aantal beschikbare vergunningen komt de behoedzame aanpak van de regering bij de modernisering van de speelcasinomarkt tot uitdrukking in het voorstel om een zekere geografische spreiding van het aanbod van speelcasino’s in Nederland te bewerkstelligen. De regering wil voorkomen dat al het casinoaanbod zich in één deel van het land concentreert en er elders nauwelijks casinoaanbod is. Een hoge concentratie van casino’s in een specifiek deel van het land verhoudt zich immers slecht met de behoedzame aanpak die de regering voorstaat bij de modernisering van het speelcasinoregime, aldus de toelichting.[[8]](#footnote-8)

2. Effecten

De regering is van opvatting dat de doelstellingen van het kansspelbeleid evengoed als thans kunnen worden gerealiseerd in een strikt gereguleerd regime waarin enkele – private – casinoaanbieders naast elkaar opereren. Het toelaten van nieuwe aanbieders maakt, aldus de toelichting, een beter op de wensen van de consumenten afgesteld kansspelaanbod mogelijk, waardoor de bestaande vraag naar casinospelen optimaal kan worden gekanaliseerd naar het legale, verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod.[[9]](#footnote-9) Uit de toelichting volgt dat wordt aangenomen dat voor het bereiken van die kanalisatie concurrentie gewenst is.[[10]](#footnote-10)

De Afdeling merkt allereerst op dat het de vraag is of van concurrentie gesproken kan worden wanneer in één regio bestaande uit drie provincies (zoals de in het voorstel geschetste regio Noord) maximaal twee casino’s worden toegelaten. De Afdeling maakt uit de toelichting op dat de gekozen geografische spreiding moet voorkomen dat een felle concurrentiestrijd zou ontstaan tussen casino’s.[[11]](#footnote-11) Die felle concurrentiestrijd zou, zo veronderstelt de Afdeling, immers spanning opleveren met het kansspelbeleid. Hoewel de Afdeling de keuze voor een geografische spreiding vanuit dat opzicht begrijpt, komt het de Afdeling voor dat verwachtingen over de beoogde concurrentie vanwege de gekozen geografische spreiding, moeten worden gerelativeerd.   
  
Voorts wordt er in de toelichting aan voorbij gegaan dat – voor de periode na het overgangsrecht – het mogelijk is dat in een regio geen gegadigden zijn voor de vergunning. In dat geval wordt in die regio niet voorzien in een “legaal, verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod”. Het ontbreken van legaal casinoaanbod in (sommige) regio’s kan volgens de regering illegaal casinoaanbod doen ontstaan.[[12]](#footnote-12) De vraag is hoe in dat geval van onvoldoende gegadigden de doelstellingen van het Nederlands kansspelbeleid zijn geborgd.   
  
In dit verband kan verder nog worden opgemerkt dat onduidelijk is wat het effect zal zijn van het legaliseren van de kansspelen op afstand op de vraag naar tafelspelen in casino’s. Het is denkbaar dat die legalisering de vraag naar tafelspelen doet verminderen. In dat geval zal het voor bedrijven minder aantrekkelijk zijn een casino te exploiteren hetgeen het risico dat in een bepaalde regio geen aanbod is van legale tafelspelen, terwijl daar nog wel vraag naar is, doet toenemen. Het gevolg hiervan kan zijn dat het risico op illegaal aanbod van tafelspelen groter wordt.  
  
Daarenboven is het mogelijk dat er een privaat monopolie ontstaat na afloop van de overgangsperiode. Het voorstel sluit dat niet uit. De voordelen voor de kanalisatie die de regering voor ogen heeft van private casinoaanbieders die naast elkaar opereren, vallen in dat geval weg.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

3. Verenigbaarheid met Unierecht

De Afdeling onderkent dat de regering moet laveren tussen de uitgangspunten van marktwerking en de doelstellingen van het kansspelbeleid. De privatisering van Holland Casino en de wijze waarop in het wetsvoorstel invulling wordt gegeven aan de regulering van de markt roepen echter verschillende Unierechtelijke vragen op. In dat verband merkt de Afdeling het volgende op.

a.*Beperking vrij verkeer van diensten en vrije vestiging*  
Een nationale wettelijke regeling op grond waarvan het verboden is om zonder door de staat verleende concessie of vergunning activiteiten te verrichten in de sector kansspelen, brengt een beperking van het vrij verrichten van diensten en vrije vestiging mee.[[13]](#footnote-13) In dat verband moet worden onderzocht of de beperkingen die aan de orde zijn, kunnen worden aanvaard op basis van het Unierecht.[[14]](#footnote-14) Beperkingen kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, zoals doelstellingen van bescherming van de consument, fraudebestrijding en het voorkomen dat burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord, alsmede het voorkomen van maatschappelijke problemen in het algemeen.[[15]](#footnote-15) Het is daarbij relevant dat de kansspelregeling tot de gebieden behoort waarop er tussen de lidstaten aanzienlijke morele, religieuze en culturele verschillen bestaan. Bij gebreke van Unierechtelijke harmonisatie op dit gebied staat het elke lidstaat vrij om overeenkomstig zijn eigen waardesysteem te beoordelen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de betrokken belangen.[[16]](#footnote-16)   
De door de lidstaten opgelegde beperkingen moeten echter voldoen aan de voorwaarden van geschiktheid en evenredigheid uit de rechtspraak van het Hof.[[17]](#footnote-17) Zo is nationale wetgeving slechts geschikt om de verwezenlijking van het aangevoerde doel te waarborgen, wanneer zij daadwerkelijk ertoe strekt dit op samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken.[[18]](#footnote-18) Het beleid op de verschillende kansspeldeelmarkten moet met andere woorden consistent zijn.   
  
De Afdeling maakt tegen deze achtergrond de volgende opmerkingen over de belemmering van het dienstenverkeer door de beperking van de toegang tot de casinomarkt en over de consistentie van het Nederlandse kansspelbeleid in het algemeen.

i. *Beperkte toegang tot de deelmarkt van casinospelen*  
De beperking van de markt tot 16 vergunningen maakt een inbreuk op het vrij verkeer van diensten. Een dergelijke inbreuk dient gerechtvaardigd te worden binnen de context van het Unierecht. In dit verband is ook van belang dat de looptijd van die vergunningen blijkens de toelichting waarschijnlijk 15 jaar zal bedragen.[[19]](#footnote-19) De beperking van de toegang tot de markt omvat daarmee een aanzienlijke periode, welke evenzeer zal moeten worden gerechtvaardigd.[[20]](#footnote-20) In de toelichting wordt gesteld dat na de eerste vergunningperiode zal worden bezien of het beperkte aantal vergunningen inderdaad nodig is om de doelstellingen van het kansspelbeleid te bereiken of dat dit niet het geval is. Volgens de toelichting ontbreekt in dat laatste geval de rechtvaardiging van de inbreuk die het beperkte stelsel oplevert op het vrij verkeer.[[21]](#footnote-21)

De Afdeling merkt op dat in de doelstellingen van het kansspelbeleid op zichzelf wel een rechtvaardiging gevonden kan worden voor de inbreuk die gemaakt wordt. Die rechtvaardiging zal echter ook voor de keuze van de inrichting van het stelsel in de eerste vergunningsperiode moeten bestaan, en niet alleen voor die keuze in de periode na de eerste vergunningsperiode. Daartoe zal in toelichting een nadere motivering moeten worden opgenomen.

Volgens het voorstel worden 10 vergunningen voorbehouden aan één speler op de markt, de koper van Holland Casino. Voorts wordt om te voorkomen dat het geprivatiseerde Holland Casino alsnog meer dan 10 van de maximaal 16 speelcasino’s gaat exploiteren, in het overgangsrecht bepaald dat het geprivatiseerde Holland Casino niet mag meedingen naar de overige 6 vergunningen.[[22]](#footnote-22) Deze beperkingen maken eveneens een inbreuk op het vrij verkeer van diensten en dienen afzonderlijk gerechtvaardigd te worden binnen de context van het Unierecht. Datzelfde geldt tot slot voor de mogelijkheid om aan 4 van de overige 6 vergunningen de voorwaarde te kunnen verbinden dat de vergunningverlening gepaard gaat met overname van activa, passiva of personeel.[[23]](#footnote-23) Dit belemmert de spelers op de markt die de markt willen betreden zonder aan die voorwaarden te moeten voldoen, bijvoorbeeld omdat zij een ander pand op het oog hebben.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de rechtvaardiging voor de hierboven geschetste inbreuken op het vrij verkeer van diensten.

ii. *Samenhang van het Nederlandse kansspelbeleid*  
In het licht van het Unierecht is niet alleen van belang dat het kansspelbeleid op de afzonderlijke deelmarkten samenhangend is, maar ook dat er tussen de verschillende deelmarkten een samenhangend beleid wordt gevoerd (“horizontale consistentie”). Zo kan een vergunningstelsel dat – zonder beleidsmatige rechtvaardiging – kansspelvormen met een relatief laag verslavingsrisico, zoals loterijen, strikter reguleert dan kansspelvormen met een hoger verslavingsrisico, zoals casinospelen, onder bepaalde omstandigheden als onvoldoende consistent worden beoordeeld. Een vergunningstelsel dat – zonder beleidsmatige rechtvaardiging – kansspelvormen met een relatief hoog verslavingsrisico, zoals bijvoorbeeld kansspelautomaten, minder strikt reguleert dan kansspelvormen met een lager verslavingsrisico, zoals casinospelen, doet de vraag naar de horizontale consistentie van beleid eveneens rijzen.[[24]](#footnote-24)

De Afdeling merkt in het licht van de rechtspraak terzake op dat de keuze voor het meervergunningenstelsel en de mate van regulering van de kansspelen dusdanig gemotiveerd zal moeten worden dat daaruit volgt dat die beleidskeuze consistent is met de keuze voor de mate van regulering van andere kansspelen.[[25]](#footnote-25) In de toelichting wordt aandacht besteed aan de verhouding tussen het voorgestelde beleid voor casino’s en dat inzake de kansspelen op afstand. Ten aanzien van het beleid op het gebied van de andere kansspeldeelmarkten, zoals de loterijen en de speelautomaathallen ontbreekt echter een dergelijke vergelijking.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat onder ogen moet worden gezien dat hoewel de keuze voor het meervergunningenstelsel voor Holland Casino op zichzelf Unierechtelijk mogelijk kan zijn, dergelijke regulering consequenties kan hebben voor de mogelijkheden om op andere deelmarkten een strikter beleid te voeren (bijvoorbeeld de Staatsloterij). De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert in de toelichting gelet op het bovenstaande nader in te gaan op de consistentie van het Nederlandse kansspelbeleid en de mogelijke gevolgen van het voorstel voor de regulering van andere delen van de kansspelmarkt.

b. *Staatssteun*De Afdeling merkt op dat de toelichting geen aandacht besteedt aan de mogelijke risico’s van het voorstel met betrekking tot staatssteun.   
  
Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) vermeldt een aantal voorwaarden waaraan voldaan moet zijn vooraleer sprake is van staatssteun.[[26]](#footnote-26) In de eerste plaats moet sprake zijn van een selectieve begunstiging van een onderneming of een bepaalde sector. In de tweede plaats kunnen voordelen als steunmaatregelen worden beschouwd indien zij rechtstreeks of indirect met staatsmiddelen zijn bekostigd en aan de staat kunnen worden toegerekend.[[27]](#footnote-27) De Afdeling wijst er daarbij op dat het begrip staatsmiddelen ruim moet worden geïnterpreteerd: het omvat niet alleen positieve prestaties zoals subsidies, leningen of belastingvrijstellingen, maar ook maatregelen die de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor van gelijke aard zijn en identieke gevolgen hebben als positieve prestaties.[[28]](#footnote-28) Ook als de staat afziet van inkomsten, is sprake van bekostiging met staatsmiddelen. Zo kan het afzien van een veiling onder omstandigheden staatssteun opleveren.[[29]](#footnote-29)   
In de tweede plaats moet sprake zijn van een selectieve begunstiging van een onderneming of een bepaalde sector.  
  
Elk voornemen tot invoering van steunmaatregelen dient bij de Europese Commissie te worden aangemeld.[[30]](#footnote-30)   
  
Onder het nieuwe wettelijke regime worden aan de koper van Holland Casino onverwijld na de privatisering van Holland Casino 10 vergunningen verleend tot het exploiteren van 10 speelcasino’s terwijl in totaal 16 vergunningen kunnen worden verleend.[[31]](#footnote-31) Voor de overige 6 vergunningen moet in beginsel een veilingsom worden betaald. Daarmee is niet duidelijk hoe het pakket van 10 en dat van de andere vergunningen zich tot elkaar verhouden en hoe het verdelings- en veilingproces plaats vindt. De regering bepaalt welke locaties van de huidige locaties van Holland Casino moeten worden afgestoten zonder dat duidelijk is op basis van welke criteria dit zal gebeuren. Dit biedt de ruimte om aan de koper van Holland Casino de toplocaties aan te bieden en de minder gunstige locaties af te stoten. In dit verband is wederom van belang dat de looptijd van die vergunningen blijkens de toelichting waarschijnlijk15 jaar, een aanzienlijke periode, zal bedragen.[[32]](#footnote-32) Voorts wordt in de toelichting slechts summier informatie verstrekt over bepaalde aspecten van de privatisering. Zo is niet duidelijk hoe het verkoopproces van het huidige Holland Casino zal zijn. Hierbij rijzen verschillende vragen, waarbij niet is uitgesloten dat, afhankelijk van de antwoorden, het risico ontstaat dat sprake is van staatssteun.[[33]](#footnote-33)

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan[[34]](#footnote-34) en zo nodig het voorstel aan de Europese Commissie voor te leggen.[[35]](#footnote-35)

4. Vergunningverlening in concreto  
  
a. *Minder dan twee aanvragen*

Het voorstel bepaalt dat geen veiling wordt georganiseerd indien na de beoordeling van de aanvragen minder dan twee aanvragen resteren.[[36]](#footnote-36) Dat betekent dat sprake zou kunnen zijn van een situatie waarin slechts één aanvraag resteert die aan de voorwaarden voldoet.

De Afdeling merkt op dat niet duidelijk is hoe in dat geval de vergunningverlening verloopt. De toelichting vermeldt slechts dat de raad van bestuur de vergunning tot het organiseren van een speelcasino dan zonder veiling kan verlenen. Dit volgt echter niet uit de wettekst. Ook ontbreekt een bepaling in het wetsvoorstel waaruit blijkt dát de vergunning dan verleend wordt.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

b. *Onverwijlde verstrekking aan Holland Casino*

Het wetsvoorstel bepaalt dat de verlening van een vergunning geschiedt door middel van een veiling. Tot die veiling zijn slechts toegelaten de aanvragers van een vergunning wier aanvraag voldoet aan de bij of krachtens de in het wetsvoorstel gestelde eisen. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit toetst of dat het geval is.[[37]](#footnote-37)   
In het overgangsrecht is geregeld dat aan de koper van Holland Casino onverwijld na de privatisering van Holland Casino vergunningen worden verleend tot het exploiteren van 10 speelcasino’s, zo volgt uit de voorgestelde wettekst. [[38]](#footnote-38)   
  
De Afdeling wijst erop dat ook in dat geval getoetst moet worden of de koper van Holland Casino voldoet aan alle voorwaarden voor vergunningverlening. De toelichting stelt in dat verband dat de raad van bestuur van de kansspelautoriteit deze vergunningen verleent- “*nadat hij eerder heeft vastgesteld dat die partij voldoet aan alle vergunningsvoorwaarden”.*[[39]](#footnote-39) In het voorstel is hiervoor echter geen procedure opgenomen. Daarnaast wordt in het voorstel, noch in de toelichting aandacht besteed aan de situatie waarin de koper niet voldoet aan de voorwaarden.

De Afdeling adviseert in het voorstel een voorziening op te nemen voor de toetsing van de koper aan de gestelde voorwaarden en in de toelichting in te gaan op de situatie dat de koper niet voldoet aan de voorwaarden voor vergunningverlening.

5. Privacy  
  
In het wetsvoorstel is op verschillende plaatsen in de verwerking van persoonsgegevens voorzien. De kansspelautoriteit zal ten behoeve van de vergunningverlening persoonsgegevens verwerken. Hetzelfde geldt voor de vergunninghouders, die gegevens van personeel en klanten verwerken, waaronder camerabeelden.[[40]](#footnote-40)

De voorgestelde gegevensverwerking en -verstrekking van de kansspelautoriteit en de vergunninghouder vormen een inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, bedoeld in artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het Handvest en artikel 8 van het EVRM. Een dergelijke inbreuk kan gerechtvaardigd zijn, indien is voldaan aan een aantal vereisten: de inbreuk moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. In dat kader moet voldaan zijn aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

In de toelichting wordt ingegaan op de belangen die het voorstel beoogt te dienen (voorkomen verslaving/bescherming van de consument en bestrijding fraude en criminaliteit). Hieruit kan worden afgeleid dat de inmenging in de persoonlijke levenssfeer wordt gerechtvaardigd door een dringende maatschappelijke behoefte. De Afdeling wijst er echter op dat dat in de toelichting een belangenafweging ontbreekt waaruit blijkt dat de betreffende inmenging in de persoonlijke levenssfeer voldoet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.[[41]](#footnote-41)

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande de toelichting aan te vullen.

6. (Sub)delegatie

In het voorstel is een zeer groot aantal delegatiebepalingen opgenomen: op één bepaling na hebben alle voorgestelde artikelen een delegatiebepaling. Dit betreft niet alleen delegatie naar het niveau van de algemene maatregel van bestuur (amvb), maar in veel gevallen ook de mogelijkheid tot subdelegatie.

De Afdeling merkt hierover het volgende op.  
  
a. *Delegatie*   
Bij verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau bevat de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling. Hoofdelementen zijn in ieder geval de reikwijdte en de structurele elementen van de regeling. Veelal zullen daartoe ook de voornaamste duurzame normen behoren.[[42]](#footnote-42) Bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan dient het primaat van de wetgever als richtsnoer.

De Afdeling merkt op dat het voorstel een aantal bepalingen kent waarvan onduidelijk is waarom ten aanzien van het desbetreffende onderwerp geen regeling in de wet zelf plaatsvindt. Het gaat in het bijzonder om de geldigheids*duur* van de vergunning[[43]](#footnote-43), de termijn waarbinnen een beschikking op de aanvraag wordt gegeven[[44]](#footnote-44) en de nadere regels over de situaties waarin de vergunning kan worden afgewezen, geschorst of ingetrokken, waaronder explicitering van wie tot die afwijzing, schorsing of intrekking bevoegd is.[[45]](#footnote-45) Op voorhand is niet duidelijk waarom deze voorschriften niet op het niveau van de wet zouden kunnen worden vastgesteld en waarom delegatie hier noodzakelijk is.

De Afdeling adviseert de hoofdelementen van de regeling – waaronder in ieder geval de hiervoor genoemde elementen – in de wet op te nemen.

b. *Mogelijkheid tot subdelegatie*  
Het wetsvoorstel bevat een aantal delegatiebepalingen, waarin de regering of de Minister ‘nadere regels’ kan stellen. Van de mogelijkheid van delegatie *aan een minister* van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften – in verband met het uitgangspunt dat deze op zo hoog mogelijk regelniveau worden vastgesteld – dient terughoudend gebruik te worden gemaakt. Deze delegatie naar een ministeriële regeling dient bovendien te worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details van een regeling of voorschriften waarvan te voorzien is dat zij met grote spoed worden vastgesteld.[[46]](#footnote-46)   
  
Een keuze voor subdelegatie naar ministeriële regelingen moet overtuigend worden gemotiveerd in de toelichting. In het voorstel wordt nu in (vrijwel alle) delegatiebepalingen standaard tevens voorzien in deze subdelegatie, zonder dat gemotiveerd wordt waarom dit noodzakelijk dan wel aangewezen zou zijn. Bij een groot aantal van deze bepalingen rijst de vraag of deze voldoen aan de hierboven genoemde uitgangspunten voor subdelegatie. De Afdeling wijst bijvoorbeeld op de voorschriften die aan de vergunning kunnen worden verbonden:[[47]](#footnote-47) de geografische spreiding van de speelcasino’s,[[48]](#footnote-48) de andere wijzen van overgang van vergunningen (bijvoorbeeld door fusies van ondernemingen),[[49]](#footnote-49) de minimale en maximale omvang van de te organiseren kansspelen,[[50]](#footnote-50) nadere regels die gesteld kunnen worden op basis waarvan de vergunning kan worden afgewezen,[[51]](#footnote-51) de uitbesteding van onderdelen van de bedrijfsvoering van het casino aan derden,[[52]](#footnote-52) het binnen het speelcasino verrichten van andere activiteiten dan de krachtens de vergunning georganiseerde kansspelen,[[53]](#footnote-53) de regels die worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop wordt vastgesteld of de betrouwbaarheid van de vergunninghouder en van de personen en die het beleid van de vergunninghouder bepalen of mede bepalen, buiten twijfel staat en welke feiten en omstandigheden daarbij worden betrokken.[[54]](#footnote-54)

De Afdeling adviseert in de toelichting te motiveren waarom subdelegatie in deze gevallen noodzakelijk dan wel wenselijk is en het voorstel zo nodig aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.  
  
  
De vice-president van de Raad van State,

1. Toelichting, paragraaf 3.2 Aanbieden van kansspelen geen overheidstaak. [↑](#footnote-ref-1)
2. Toelichting paragraaf 4.2 Van exclusief recht naar gesloten meervergunningenstelsel. [↑](#footnote-ref-2)
3. Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA. 29 oktober 2012: “We moderniseren het kansspelbeleid. Online kansspelen, sportweddenschappen en pokerevenementen worden strikt gereguleerd. Het illegale aanbod aan kansspelen dringen we daarmee terug. Op de naleving van de aan de vergunning verbonden voorwaarden wordt strikt toegezien. Het aanbieden van gokspelen is geen kerntaak van de overheid, daarom wordt Holland Casino onder voorwaarden verkocht.” [↑](#footnote-ref-3)
4. Toelichting, paragraaf 2.5 Beleidsvisie kansspelen. [↑](#footnote-ref-4)
5. Toelichting, paragraaf 2.5 Beleidsvisie kansspelen. [↑](#footnote-ref-5)
6. Toelichting, paragraaf 4.2 Van exclusief recht naar gesloten meervergunningenstelsel. [↑](#footnote-ref-6)
7. Toelichting, paragraaf 4.2 Van exclusief recht naar gesloten meervergunningenstelsel. [↑](#footnote-ref-7)
8. Toelichting, paragraaf 4.3 geografische spreiding. [↑](#footnote-ref-8)
9. Toelichting, paragraaf 3.2 Aanbieden van kansspelen geen overheidstaak en toelichting, 1. Inleiding. “Doel van het wetsvoorstel is om de vraag naar casinospelen die nu bestaat, of in de toekomst kan ontstaan, te kanaliseren naar legaal, verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod.” [↑](#footnote-ref-9)
10. “Bovendien zou bij het ongebruikt laten van een vergunning niet de voor de kanalisatie gewenste concurrentie tussen aanbieders ontstaan.” Toelichting, paragraaf 4.6 Vergunningsvoorwaarden. “Ook is aangegeven dat het, met het oog op de gewenste kanalisatie, wenselijk is dat aanbieders van speelcasino’s met elkaar in concurrentie kunnen treden.” Toelichting, paragraaf 12.1 Marktordeningsmodel en vergunningsstelsel, tweede tekstblok. [↑](#footnote-ref-10)
11. Toelichting, paragraaf 5.1. [↑](#footnote-ref-11)
12. Beleidsvisie herinrichting speelcasinoregime, Visiedocument van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Ministerie van Financiën, blz. 9. [↑](#footnote-ref-12)
13. Arrest van 6 maart 2007, zaak C-338/04, Placanica (ECLI:EU:C:2007:133), punt 41 e.v. [↑](#footnote-ref-13)
14. Op grond van artikel 2 van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEG L 376/36) is deze richtlijn niet van toepassing op gokactiviteiten die erin bestaan dat een financiad van 12 wordt ingezet bij kansspelen, met inbegrip van loterijen, gokken in casinotreffende nanciën, b. [↑](#footnote-ref-14)
15. Arrest van 19 juli 2012, zaak C-470/11, Garkalns (ECLI:EU:C:2012:505), punt. 39. Arrest van 6 maart 2007, zaak C-338/04, Placanica (ECLI:EU:C:2007:133), punt 46 e.v. [↑](#footnote-ref-15)
16. **Arrest van 24 januari 2013, zaak C-186/11 en C-209/11, Stanleybet (**ECLI:EU:C:2013:33) **,   
    In een mededeling van de Europese Commissie (23 oktober 2012) stelt de Commissie vast dat het op dit moment niet opportuun is om sectorspecifieke EU-wetgeving voor te stellen en bevestigt de Commissie dat de lidstaten in beginsel vrij zijn in het stellen van beleidsdoelen inzake kansspelen en in het bepalen van het gewenste beschermingsniveau (**Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s, Een breed Europees kader voor onlinegokken, COM/2012/0596 final). [↑](#footnote-ref-16)
17. Zie bijvoorbeeld het **Arrest van 8 september 2010, zaak C-316/07, Stoß (**ECLI:EU:C:2010:504), punt 78: “bijgevolg moeten de nationale rechters nagaan of een door een lidstaat vastgestelde beperking geschikt is om de verwezenlijking van één of meerdere door de betrokken lidstaat aangevoerde doelstellingen op het door deze lidstaat nagestreefde beschermingsniveau te waarborgen en of zij niet verder gaat dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is” [↑](#footnote-ref-17)
18. **Arrest van 24 januari 2013, zaak C-186/11 en C-209/11, Stanleybet (**ECLI:EU:C:2013:33), **punt 27 e.v. Arrest van 8 september 2010,zaak C-316/07, Stoß (**ECLI:EU:C:2010:504), **punt 77.** [↑](#footnote-ref-18)
19. Toelichting paragraaf 4.6 Vergunningsvoorwaarden. [↑](#footnote-ref-19)
20. Arrest van 9 september 2010, zaak C-64/08, Engelmann, (ECLI:EU:C:2010:506), punten 46 t/m 48. [↑](#footnote-ref-20)
21. Toelichting, pararaaf 4.2 Van exclusief recht naar gesloten meervergunningenstelsel. [↑](#footnote-ref-21)
22. Toelichting, Artikelsgewijze toelichting, Artikel III. [↑](#footnote-ref-22)
23. Artikel III, vijfde lid, wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-23)
24. “De omstandigheid dat de bevoegde autoriteiten aldus op het gebied van andere kansspelen dan die waarvoor het in de hoofdgedingen aan de orde zijnde publieke monopolie geldt, een beleid voeren of gedogen dat eerder beoogt de deelname aan deze andere spelen aan te moedigen dan de gelegenheden tot spelen te verminderen en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken, tot gevolg heeft dat het doel, te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te voorkomen, dat aan de basis lag van de invoering van dit monopolie, niet meer doeltreffend kan worden verwezenlijkt door middel van dit monopolie, zodat dit niet meer kan worden gerechtvaardigd op grond van de artikelen 43 EG en 49 EG.” **Arrest van 8 september 2010, zaak C-316/07, Stoß (**ECLI:EU:C:2010:504), **punt 107.** Zie ook het arrest van 8 september 2010, zaak C-46/08, Carmen Media Group (ECLI:EU:C:2010:505). [↑](#footnote-ref-24)
25. Kansspelautoriteit, Uitvoeringstoets modernisering speelcasinoregime, bijlage, blz. 1. VAN Kansspelen Branche-organisatie, Reactie op internetconsultatie: privatisering speelcasino’s, blz. 3. [↑](#footnote-ref-25)
26. Artikel 107, eerste lid, VWEU. [↑](#footnote-ref-26)
27. De andere voorwaarden zijn: beïnvloeding van het handelsverkeer en vervalsing van de concurrentie. Op een markt als de onderhavige, waar internationale spelers actief zijn, zal aan deze voorwaarden snel voldaan zijn. [↑](#footnote-ref-27)
28. Arrest van 7 juni 2006, zaak T-613/97, Ufex e.a. / Commissie, (ECLI:EU:T:2006:150), punt 158; Arrest van 23 maart 2006, zaak C-237/04, Enrisorse, (ECLI:EU:C:2006:197), punt 42. [↑](#footnote-ref-28)
29. Arrest van 8 september 2011, zaak C-279/08 P Commissie/Nederland NOx-emissierechten, (ECLI:EU:C:2011:551) en Arrest van 4 juli 2007, zaak T-475/04, Bouygues, ECLI:EU:T:2007:196, punt 110. [↑](#footnote-ref-29)
30. Artikel 108 VWEU. [↑](#footnote-ref-30)
31. Toelichting, Het nieuwe speelcasinoregime, paragraaf 4.4 Privatisering en Beschikking casinospelen 1996. [↑](#footnote-ref-31)
32. Toelichting paragraaf 4.6 Vergunningsvoorwaarden. [↑](#footnote-ref-32)
33. Relevante vragen zijn onder meer: Vindt de verkoop van Holland Casino plaats door middel van een veiling of wordt dit ondershands gedaan? Zal die verkoop tegen een marktconforme prijs zijn of niet? Hoe verhoudt de prijs voor Holland Casino en de daaraan gekoppelde 10 vergunningen zich tot de prijs van de andere vergunningen? [↑](#footnote-ref-33)
34. Voor zover de voorbereidingen voor de verkoop van Holland Casino dit toelaten. [↑](#footnote-ref-34)
35. Zie Verordening (EU) Nr. 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (codificatie), PB 2015/ L 248/9, en de gedragscode voor een goed verloop van de staatssteunprocedures, PB 2009, C 136/13. [↑](#footnote-ref-35)
36. Voorgesteld artikel 27i, vijfde lid. [↑](#footnote-ref-36)
37. Voorgesteld artikel 27i, derde lid. [↑](#footnote-ref-37)
38. Voorgesteld artikel III, derde lid. [↑](#footnote-ref-38)
39. Toelichting, Het nieuwe speelcasinoregime, paragraaf 4.4 Privatisering en Beschikking casinospelen 1996. [↑](#footnote-ref-39)
40. Op cameratoezicht is de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing zodra personen herkenbaar in beeld komen. [↑](#footnote-ref-40)
41. Zie ook de opmerkingen van het College bescherming persoonsgegevens, Advies conceptwetsvoorstel Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime, blz. 3. [↑](#footnote-ref-41)
42. Aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de toelichting daarbij. [↑](#footnote-ref-42)
43. Artikel 27h, vierde lid, sub d, wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-43)
44. Artikel 27j, zesde lid, sub d, wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-44)
45. Artikel 27k wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-45)
46. Aanwijzing 26 van de aanwijzingen voor de regelgeving. [↑](#footnote-ref-46)
47. Artikel 27h, derde lid jo. vierde lid, vierde lid, wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-47)
48. Artikel 27h, vierde lid, sub a, wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-48)
49. Artikel 27h, vierde lid, onder e, wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-49)
50. Artikel 27h, vierde lid, sub c, wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-50)
51. Artikel 27j, tweede lid, wetsvoorstel. De toelichting houdt in dat de afwijzingsgronden nader kunnen worden uitgewerkt. Daarbij kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld met betrekking tot de gevallen waarin het voldoen aan een bepaald voorschrift, zoals het vereiste dat de betrouwbaarheid van de aanvrager buiten twijfel moet staan, onvoldoende is gewaarborgd (Toelichting, Artikelsgewijze toelichting, artikel 27j (afwijzing). [↑](#footnote-ref-51)
52. Artikel 27m, vijfde lid, sub d, wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-52)
53. Artikel 27m, vijfde lid, sub f, wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-53)
54. Artikel 27n, vijfde lid, wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-54)