

Vergaderjaar 2020–2021

24 557

Kansspelen

Nr. 175

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2021

Met deze brief bied ik uw Kamer drie rapporten aan aangaande het loterijstelsel¹. Deze rapporten zijn aangekondigd in mijn brief van 31 mei 2021 over de doorlichting van de beleidsregels voor niet-incidentele artikel-3 loterijvergunningen.²

Het Nederlandse stelsel is een zogenaamd duaal stelsel, met monopolieloterijen aan de ene kant en artikel 3 loterijen aan de andere kant. De monopolievergunningen van het lottospel en de staatsloterij waren onderwerp van juridische procedures. Om die reden heb ik opdracht gegeven voor het ontwikkelen van toekomstscenario's voor het loterijstelsel.³ Ter voorbereiding van deze scenario's is een aantal onderzoeken uitgezet.⁴

Financiële doorlichting herinrichting loterijstelsel

Het rapport van SEO Economisch Onderzoek geeft een actualisatie van de in 2017 en 2019 gemaakte scenarioanalyses, waarin financiële effecten worden geschat van een eventuele herinrichting van het loterijstelsel.⁵ Ook rekent SEO enkele nieuwe scenario's door. De resultaten van de doorrekening zijn vergelijkbaar met de eerdere onderzoeken van SEO. Het rapport laat zien dat er bij de scenario's sprake is van communicerende vaten. Afhankelijk van het scenario is er een voordeel of nadeel voor goede doelen (doordat er meer afdrachten aan goede doelen zijn), spelers (in de vorm van hogere prijzen) of de staat (door meer inkomsten voor de staat).

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 24 557, nr. 173

³ Kamerstuk 24 557, nr. 152

⁴ Kamerstuk 24 557, nr. 173

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 24 557, nr. 165

Juridisch onderzoek loterijstelsel

Daarnaast heb ik de Universiteit Utrecht gevraagd de ruimte te verkennen die Nederland heeft om op het terrein van loterijen nationaal beleid te voeren en regulering aan te nemen zonder in strijd te komen met het Europees Recht.⁶ Hierbij is onder andere gekeken naar het duale stelsel en de rechtstreekse verlening van monopolievergunningen. UU beschrijft dat uit jurisprudentie blijkt dat lidstaten een ruime discretionaire bevoegdheid hebben om kansspelen en daarmee loterijen te reguleren, maar dat deze bevoegdheid niet onbegrensd is. Onrechtmatig zijn in ieder geval vereisten of verboden die gericht zijn op het verwezenlijken van economische doelstellingen of die niet proportioneel zijn.⁷ Het onderzoeksrapport van de Universiteit Utrecht geeft enige kwetsbaarheden aan die meegewogen dienen te worden bij toekomstige beleidsvorming. Dit betreft het verbod op een winstoogmerk, de vestigingseis en het poolingverbod.⁸

Vergelijking Europese loterijstelsels

Het derde onderzoek is mede uitgevoerd om invulling te geven aan de motie van het lid Van den Berge.⁹ De motie verzoekt de regering in kaart te brengen wat in andere Europese landen de gevolgen voor de afdracht van toetreding van staatsloterijen tot de onlinemarkt zijn geweest, en hierbij ook in kaart te brengen hoe de verschillende afdrachtperscentages van staatsloterijen en/of lottospelen in Nederland zich verhouden tot de afdrachtperscentages in andere Europese landen.

Op het eerste gedeelte van deze motie ben ik in mijn brief van 20 januari 2021 reeds ingegaan.¹⁰ Voor het tweede gedeelte is Regulus Partners gevraagd om een vergelijking te maken van de loterijstelsels in 15 Europese landen. Hieruit blijkt dat de kansspelwetgeving binnen Europa sterk uiteenloopt wat een directe vergelijking van afdrachts- en uitkeringspercentages complex maakt. Met de verzending van dit rapport beschouw ik de motie als afgedaan. De belangrijkste uitkomsten zijn:

- Het rapport laat zien dat loterijen die een monopolie hebben over het algemeen tussen de 15% en 35% van de opbrengst van de verkochte loten afdragen aan de staat. Dit kan in de vorm van belastingen, dividenden of directe afdrachten aan de staat. In Nederland betreft dit de Staatsloterij en Lotto, die met respectievelijk 15% en 18% afdrachten zich aan de onderkant van het spectrum bevinden.
- Daarnaast dragen loterijen die afdragen aan goede doelen in andere Europese landen over het algemeen 20% tot 30% van de opbrengst

⁶ E.R. Manunza, S. De Vries, W.A. Janssen & A. Van der Veer, *Het juridische loterijstelsel in Nederland: EU-proof? Een onderzoek naar de conformiteit van de regulering van loterijen in Nederland met het Europees recht; Utrecht University Centre for Public Procurement & RENFORCE 2021*. Pagina 11.

⁷ E.R. Manunza, S. De Vries, W.A. Janssen & A. Van der Veer, *Het juridische loterijstelsel in Nederland: EU-proof? Een onderzoek naar de conformiteit van de regulering van loterijen in Nederland met het Europees recht; Utrecht University Centre for Public Procurement & RENFORCE 2021*. Pagina 46.

⁸ Op artikel 3 niet-incidentele loterijvergunningen zijn aan de verlening van vergunningen enkele voorwaarden verbonden, waaronder de voorwaarde dat de vergunninghouder de vergunning zonder winstoogmerk dient te exploiteren. Dit leidt tot een verbod op de commerciële exploitatie van loterijen. De vestigingseis stelt dat als de hoofdvestiging van de aanbieder zich buiten Nederland bevindt, is het de aanbieder slechts toegestaan loterijen aan te bieden vanuit een nevenvestiging in Nederland. Onder het poolingverbod wordt verstaan dat een vergunninghouder niet de inleg van verschillende loterijen mag combineren voor het uitkeren van prijzen. De onderzoekers stellen dat deze eisen kwetsbaar zijn in het licht van de artikelen 49 en 56 VWEU (De vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten).

⁹ Kamerstuk 33 996, nr. 85

¹⁰ Kamerstukken 33 996 en 24 557, nr. 89

van verkochte loten af aan goede doelen. Nederlandse artikel 3 loterijen dragen Europees gezien bovengemiddeld veel af met 40% van de opbrengst van verkochte loten die naar goede doelen gaat.¹¹

- Nederland heeft als enige van de landen uit de vergelijking een duaal stelsel dat min of meer symmetrisch is verdeeld tussen enerzijds de Staatsloterij en de Lotto (47% van totale omzet) en anderzijds artikel 3 loterijen (53%). De gemiddelde afdracht in het Nederlandse loterijstelsel daarmee als geheel komt redelijk overeen met de gemiddelde afdracht in andere Europese landen.

Met de bijgaande rapporten zijn de door mij in gang gezette onderzoeken afgerond en aan uw Kamer verstuurd. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in de uitspraak van 10 maart 2021 gesteld dat het duale stelsel conform Europees recht is, waarmee de juridische noodzaak voor het ontwikkelen van toekomstscenario's weggenomen is. Het is aan mijn opvolger om verder invulling te geven aan modernisering van het loterijstelsel.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

¹¹ Sinds 1 januari 2020 is het minimumpercentage voor afdrachten voor goede doelenloterijen verlaagd naar 40%. Het onderzoek kijkt naar cijfers uit 2019 toen het minimum afdrachtpercentage nog 50% was.