

Speelruimte



seo economisch onderzoek

Amsterdam, juli 2012
In opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Ministerie van Financiën

Speelruimte

Naar een nieuwe marktordening van de *land-based* kansspelmarkt

Bert Tieben
Barbara Baarsma
Joost Poort
Marleen de Goeij
Tom Smits
Nicole Rosenboom
Bert Hof



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2012-55

ISBN

Copyright © 2012 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
2 Marktbeschrijving	7
2.1 De Nederlandse <i>land-based</i> casinomarkt en speelautomatenbranche	7
2.2 De casinomarkt in Nederland	8
2.3 Speelautomaten.....	10
2.4 Vergelijking casino's en speelhallen.....	12
2.5 Kansspelbeleid	15
2.6 Ontwikkeling van de online markt	18
2.7 Regelgevend kader.....	18
3 Internationale <i>quick-scan</i>	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Legitimatatie regulering	22
3.3 Marktordening	22
3.4 Toetreding	24
3.5 Looptijd vergunningen casinomarkt	25
3.6 Conclusies.....	25
4 Empirische analyse <i>land-based</i> kansspelmarkt	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Afbakening: welke markt?.....	34
4.3 Modellering van de bruto spelopbrengst en de concurrentie op de casinomarkt	36
4.4 Toetreding van casino's.....	40
4.5 Uittreding van casino's	42
4.6 Conclusie.....	45
5 Scenario's voor de marktordening	47
5.1 Inleiding	47
5.2 Wat bepaalt de marktordening?	47
5.3 Scenario's voor de marktordening.....	53
5.4 Conclusie.....	68
6 Transitie naar een nieuwe marktordening	71
6.1 Inleiding	71
6.2 Verdelingsmechanisme	72
6.3 Gevolgen voor Holland Casino	74
6.4 Impact van de transitie op de scenario's.....	77
6.5 Conclusie.....	79
7 Beoordeling en beleidsadvies	81

7.1	Toetsingscriteria.....	81
7.2	Beoordeling van de scenario's.....	85
7.3	Conclusie.....	85
Literatuurlijst		87
Bijlage A	Internationale quick-scan.....	91
Bijlage B	Empirische analyse <i>land-based</i> kansspelmarkt	133
Bijlage C	Businesscase van een toetreders	141
Bijlage D	Gesprekspartners	153

Samenvatting

Vraagstelling

De Nederlandse kansspelmarkt wordt gemoderniseerd. Dit onderzoek analyseert scenario's voor aanpassing van de huidige restrictieve marktordening. Doel is advies te geven over modernisering van de land-based kansspelmarkt (casino's en speelautomaten) met oog voor de balans tussen het belang van een passend en attractief spelaanbod en de publieke doelen van het kansspelbeleid zoals het voorkomen van kansspelverslaving. Concreet beantwoordt het onderzoek de vraag: wat zijn relevante markt- en reguleringsmodellen om de markt voor casinospelen en speelautomaten te ordenen? Daarbij worden de gevolgen van deze markt op de publieke doelen geanalyseerd en is tevens aandacht voor de vormgeving van de transitie naar een specifieke marktordening, die gevolgen zal hebben voor Holland Casino.

Internationale vergelijking

Als vergelijking voor de Nederlandse markt is een analyse gemaakt van de casinomarkt en de markt voor kansspelautomaten in speelhallen in vijf Europese landen; België, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Duitsland. Qua beleidsvragen zijn dit landen die mogelijk lessen bieden voor het Nederlandse beleid voor de *land-based* kansspelmarkt. De genoemde landen zijn vergeleken op basis van de beleidsdoelstellingen van de regulering op kansspelen, de marktordening met daarbij of de aanbieders publiek of privaat zijn en de spelopbrengst van de casinomarkt. Ook is gekeken naar hoe toetreding tot de markt is gereguleerd.

De onderzochte landen hanteren met Nederland vergelijkbare publieke doelstellingen voor het kansspelbeleid. Opvallend in het Nederlandse beleid is het ontbreken van een specifiek doelgroepenbeleid om kansspelverslaving te voorkomen, gericht op bijvoorbeeld jongeren. Het waarborgen van publieke belangen in de kansspelmarkt gaat hand in hand met het stellen van grenzen aan casino's op het gebied van entertainment, horeca en reclame. Het Nederlandse beleid op dit vlak lijkt niet restrictiever dan de onderzochte landen.

Nederland blijkt relatief gezien een omvangrijke casinomarkt te hebben. Ook kent ons land als enige van de onderzochte landen een monopolie op de casinomarkt. Oostenrijk kent ook een monopolie maar is inmiddels een vergunningsprocedure gestart om nieuwe toetreders te selecteren waarbij het monopolie wordt opgebroken. In andere landen is het aanbod op de *land-based* kansspelmarkt sterk geconcentreerd met circa 3 à 4 aanbieders die de markt domineren. Het publiek eigendom van een casino is ook een uitzondering. Alleen in een relatief strikt gereguleerde markt zoals in Duitsland speelt het publiek eigendom van casino's een rol.

Verder blijkt dat toetreding tot de casinomarkt in de onderzochte landen vooral georganiseerd wordt via *beauty contests* en openbare aanbesteding. Een instrument zoals veilen – gebruikelijk in de telecommunicatie – wordt in deze markt niet aangetroffen. Voor de speelautomaten is een vergunningstelsel gebruikelijk waarbij het aantal vergunningen soms gemaximeerd is. In alle gevallen bestaat een strikte scheiding in de regulering van de speelautomatenbranche en de casinomarkt. In geen van de onderzochte landen is het aanbieden van tafelspelen in een speelhal toegestaan.

De economische effecten van toe- en uittreding

Voor dit onderzoek is een empirische analyse uitgevoerd om de werking van de casinomarkt nader in kaart te brengen. Via een regressieanalyse is een model ontwikkeld waarmee uitspraken kunnen worden gedaan over (1) de ontwikkeling van de bruto spelopbrengst van casino's die uittreden of toetreden tot de markt en (2) en de concurrentie tussen casino's op de Nederlandse markt. Beide effecten zijn geschat met als resultaat het effect van toe- en uittreding op de bruto spelopbrengst in de totale casinomarkt.

Het empirische model voor de concurrentie op de casinomarkt is gebruikt voor een scenarioanalyse. De scenario's bevatten aanvullende veronderstellingen voor de marktordening en de drempels voor toe- en uittreding. Dit levert een schatting op van het toekomstige marktpotentieel in de casinomarkt. Dit potentieel is specifiek voor het scenario en deels afhankelijk van de veronderstellingen voor het scenario. In die zin zijn de schattingen geen voorspellingen van het marktpotentieel.

De empirische resultaten zijn:

- *Kostenefficiëntie*
 - Met de regressieanalyse is de minimum efficiënte schaal (MES) van een casino berekend die gemiddeld € 24 miljoen bedraagt. Een aantal vestigingen van Holland Casino ligt qua bruto spelopbrengst rond of onder dit niveau.
- *Concurrentie*
 - De empirische analyse wijst op een licht positief verband van de concurrentie tussen speelhallen en casino's: een speelhal vlak naast een casino valt samen met een 2,5 procent hogere spelopbrengst van het casino. Er zijn op grond hiervan dus geen aanwijzingen voor sterke concurrentie tussen beide deelmarkten, eerder voor het tegendeel. Een mogelijke verklaring is dat speelhallen bijdragen aan het imago van of bezoek aan een uitgaanslocatie, waar ook casino's van profiteren.
- *Toetreding*
 - Uitbreiding van het aantal casino's op vijf niet centrale locaties met zo min mogelijk concurrentie van en op nabijgelegen bestaande casino's resulteert in een stijging van de bruto spelopbrengst van de totale casinomarkt. Deze stijging is afhankelijk van de veronderstelde vraag naar kansspelen op de onderzochte locaties;
 - Een extra casino in één van de zes meest aantrekkelijk steden voor vestiging van een casino levert meer extra omzet in termen van bruto spelopbrengst op, maar concurreert ook sterker met bestaande casino's.
- *Uittreding*
 - Sluiting van verliesgevende casino's heeft waarschijnlijk een positief effect op de winst van Holland Casino, al zorgt het door een geringe mate van concurrentie voor relatief weinig extra omzet bij andere vestigingen.

Scenario's voor de marktordening

Dit onderzoek heeft zes scenario's uitgewerkt met verschillende veronderstellingen over de ordening van de kansspelmarkt. De verschillen tussen de scenario's bestaan uit:

- Het aantal partijen op de markt: opties lopen uiteen van een privaat monopolie (concurrentie *om* de markt) tot concurrentie *op* de markt, met zoveel mogelijk aanbieders die via een vergunning toegang tot de markt krijgen;
- De *geografische afbakening* van de markt: de empirische analyse bespreekt de gevolgen van toetreding op niet centrale locaties in het land, de ‘witte vlekken’ waar de mate van concurrentie met al bestaande casino’s minimaal is. Dergelijke locaties kunnen door de overheid via de vergunningsvoorwaarden worden aangewezen als vestigingsplaats van een nieuw casino. Een vrije vestigingskeuze leidt ertoe dat toetreders zich op de meest aantrekkelijke locaties vestigen, de grote steden en daarmee ‘op de stoep’ van al bestaande casino’s;
- *Vergunningsvoorwaarden* hebben gevolgen voor de belangstelling om toe te treden tot de Nederlandse markt. Van belang blijken voorwaarden die direct gevolgen hebben voor de businesscase van een toetreders zoals de duur van de vergunning. Het losser maken van de beperkingen rondom de combinatie casino en overige entertainmentactiviteiten is volgens enkele geïnterviewde nationale en internationale kansspelbedrijven niet van doorslaggevend belang. Dergelijke combinaties vragen investeringen die niet noodzakelijk terugverdiend worden via een toename van de bruto spelopbrengst in het casino. Ook stringente preventie-eisen worden niet als een grote horde voor toetreding gezien. De kanspelaanbieders benadrukken dat adequaat toezicht nodig is om het *level playing field* op dit vlak te waarborgen.

De algemene conclusie van de scenarioanalyse is dat het koppelen van de vergunning aan voorwaarden, zoals de vestigingsplaats, toetreding zal remmen. Dit betekent dat er minder marktpotentieel is omdat op grond van het empirisch model gesteld kan worden dat aanbod in de casinomarkt zijn eigen vraag schept. Meer specifiek zijn de conclusies:

- Een scenario gericht op het maximaliseren van het aantal concurrenten in de markt via het stellen van de eis dat iedere aanbieder slechts één casino mag exploiteren, is niet realiseerbaar. De businesscase voor toetreding in dit scenario is onvoldoende om alle vestigingen van Holland Casino door nieuwe toetreders over te laten nemen. Het scenario is in die zin niet consistent;
- Het mogelijk maken van schaalvoordelen via het toestaan van de exploitatie van meerdere vestigingen is belangrijk om de businesscase van overname van bestaande casino’s te verbeteren. Voor toetreding via nieuwbouw is het schaalvoordeel minder belangrijk, omdat de businesscase van toetreding via nieuwbouw beter is dan toetreding via overname;
- Het toestaan van vrije vestiging met een vergunning is vervolgens bepalend om de prikkels voor nieuwbouw significant te verbeteren. Dit leidt ertoe dat toetreders zich zullen vestigen op de commercieel gezien meest aantrekkelijke locaties. Volgens het empirisch model is dat in de buurt van een al bestaand grootschalig casino zoals in Amsterdam en Rotterdam;
- Productdifferentiatie kan interessant zijn als mogelijkheid om het aanbod aan de ‘onderkant’ van de casinomarkt te bedienen. Productdifferentiatie houdt in dat casino’s door variatie in het aantal en type kansspelen de mogelijkheid krijgen beter in te spelen op de vraag. Zo kan een kleiner speelcasino de ruimte in de markt opvullen tussen de huidige speelcasino’s van Holland Casino, die qua aanbod vrij groot zijn, en de speelautomatenhallen die onder de huidige regelgeving geen tafelspelen mogen exploiteren.

Voor een aantal scenario’s is een marktpotentieel berekend in termen van bruto spelopbrengst en aantallen aanbieders. De dynamiek in termen van toetreding is het grootst in de twee scenario’s

die schaalvoordelen mogelijk maken in combinatie met de mogelijkheid als toetreders zelf de vestigingsplaats van een nieuw casino te bepalen. Dit kan leiden tot een groei in de totale bruto spelopbrengst in de markt met een groter aantal casino's dan thans het geval is. Qua concurrentie zal in deze markt sprake zijn van een zekere mate van concentratie, een oligopolie. Productdifferentiatie biedt de mogelijkheid van groei in een marktsegment dat thans nog niet bestaat; kleinschalige casino's met een kleinere minimum efficiëntieschaal dan de relatief grote speelcasino's van Holland Casino.

De berekeningen van het marktpotentieel zijn alleen geldig op grond van de veronderstellingen die voor de scenario's gemaakt zijn. Het zijn geen voorspellingen. De scenarioanalyse vormt een verkenning van mogelijke toekomstbeelden van de *land-based* kansspelmarkt in Nederland. Andere toekomstbeelden zijn mogelijk.

Tabel S.1 Samenvatting scenario's voor de marktordening van de land-based kansspelmarkt

Scenario	Marktvorm	Locatiekeuze	Aantal vestigingen
1	Privaatmonopolie	Bestaande locaties	Meerdere per aanbieder
2	Regionale concurrentie	Bestaande locaties	Meerdere per aanbieder
3	Concurrentie	Bepaald in vergunning	Eén per aanbieder
4	Oligopolie	Bepaald in vergunning	Meerdere per aanbieder
5	Oligopolie	Vrij	Meerdere per aanbieder
6	Oligopolie voor grote casino's/concurrentie voor kleine casino's	Vrij	Meerdere per aanbieder

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Transitie naar een nieuwe marktordening

Hoe kunnen de scenario's voor de marktordening in de praktijk gebracht worden? Dit vraagt analyse van de transitieproblematiek en de instrumentering om de toegang tot de markt voor nieuwe aanbieders te reguleren.

Voor de instrumentering kan een keuze worden gemaakt uit drie categorieën instrumenten: de *beauty contest*, openbaar aanbesteden en veilen. De *beauty contest* of vergelijkende toets is vooral geschikt voor situaties waarin innovatie van de dienstverlening een grote rol speelt. Dit is in de *land-based* kansspelmarkt niet het geval. Openbaar aanbesteden of veilen heeft de voorkeur.

Veilen is een systeem dat in de kansspelwereld niet bekend is als verdelingsmechanisme voor vergunningen, maar dat in vergelijking met openbaar aanbesteden voordelen biedt. Bij een veiling loopt de overheid minder risico op geschillen over de uitkomst van de gunning, omdat vooraf een expliciete formule gegeven is waarmee elk bod geëvalueerd wordt. Bij een aanbesteding wordt het winnende bod achteraf door de opdrachtgever bepaald. Dit kan het verschil maken tussen regels en willekeur. Een veiling dwingt een opdrachtgever vooraf te specificeren wat hij wil. Dit elimineert procedures achteraf. Het feit dat de selectiecriteria vooraf gespecificeerd zijn creëert een gelijk spelveld vergeleken met een openbare aanbesteding en lokt daardoor vaak een groter aantal biedingen uit. Het geeft vooral buitenlandse partijen het gevoel dat ze in een veiling een betere kans op succes hebben.

De gevolgen van de transitie naar een andere marktordening voor Holland Casino zijn afhankelijk van het moment van privatisering en de wijze waarop de vergunningen voor de bestaande vestigingen van Holland Casino op de markt komen. Een reden om voor een snelle privatisering te kiezen is dat uitstel onzekerheid creëert over de marktpositie van het bedrijf en mogelijk toetreding van nieuwe partijen tot de markt in de weg staat. Verondersteld is dat Holland Casino een aantal vergunningen behoudt als compensatie voor het verlies van de eeuwigdurende vergunning en dat het bedrijf met de nieuwe vergunningen snel geprivatiseerd wordt, mogelijk kort voor het moment dat de overige vergunningen in de markt worden gezet.

Naast het tempo van de privatisering is de manier waarop de vergunningen van de Holland Casino vestigingen worden geveild of aanbesteed van belang. Vanwege een beperkt marktpotentieel voor toetreding via nieuwbouw is de overname van vergunningen van bestaande vestigingen cruciaal voor het tot stand komen van een concurrerende markt. Een ‘big bang’ biedt toetreders de mogelijkheid direct van mogelijke schaalvoordelen te profiteren. Via een geleidelijke uitgifte van vergunningen kan de overheid regels aan dit proces stellen en de markt naar de gewenste marktformaat leiden. Een geleidelijke transitie kan verder dienen om Holland Casino voor te bereiden op de concurrentie in de nieuwe marktordening. Dit is vooral interessant in scenario 4 en 5 met een groter potentieel voor toetreding via nieuwbouw. Hierdoor kunnen toetreders snel marktaandeel verwerven en ontstaat een concurrerende markt en kan de veiling of aanbesteding van de Holland Casino vestigingen vervolgens gefaseerd plaatsvinden.

Beoordeling van de publieke doelstellingen van het kansspelbeleid in de scenario's

De beoordeling van de scenario's voor de marktordening vraagt uiteindelijk een bestuurlijke keuze. Zoals verwacht, laten de scenario's tegengestelde effecten zien op de verschillende criteria. Meer marktdynamiek in scenario's 4 en 5 zorgt voor een meer passend en attractief aanbod. Daar gaat mee samen dat het risico op kansspelverslaving in deze scenario's groter is, omdat de totale bruto spelopbrengst in de markt in deze scenario's groeit ten opzichte van de huidige spelopbrengst. In dit geval is extra regulering nodig om te waarborgen dat de doelstelling van het kansspelbeleid om de kansspelverslaving te beheersen in voldoende mate gehaald wordt. Extra regulering voor dit doel kan op zijn beurt een toetredingsdrempel opwerpen en dus de marktdynamiek afremmen. Er zit op die manier een spanning tussen de doelstellingen voor een passend en attractief kansspelaanbod en de andere publieke doelstellingen van het kansspelbeleid.

De gevolgen voor Holland Casino verschillen per scenario. De impact van een nieuwe marktordening op Holland Casino hangt samen met de introductie van concurrentie, dat is de kern van de marktordening. Het marktpotentieel maakt een grote groei van het aantal casino's niet mogelijk. Nieuwbouw van casino's is in dit scenario niet realistisch. Toetreding en dus concurrentie vraagt dat bestaande casino's voor overname worden aangeboden. Concurrentie heeft daarmee een direct effect op de bedrijfsvoering van Holland Casino. Er is geen scenario beschikbaar dat Holland Casino in zekere mate geleidelijk kan laten wennen aan de eisen van een markt met concurrentiedruk, een ‘soft landing’. Scenario's 5 en 6 maken dit enigszins mogelijk via uitgifte van een groter aantal vergunningen voor nieuwbouw, zoals beschreven in Hoofdstuk 5. Verondersteld is dat Holland Casino een aantal vergunningen behoudt als compensatie voor het verlies van de eeuwigdurende vergunning en dat het bedrijf met de nieuwe vergunningen geprivatiseerd wordt. Het bedrijf zal met de nieuwe marktordening vestigingen verliezen en dus na privatisering een kleinere bedrijfsomvang hebben dan thans het geval is.

Scenario's met een vrije vestigingsmogelijkheid genereren meer marktdynamiek en bieden mogelijkheden voor een beperkte 'soft landing' van Holland Casino. De optie van productdifferentiatie onderscheidt zich door als extra bron van concurrentie een nieuwe vergunning te creëren voor kleinschalige casino's. Dit kan een impuls geven aan de innovatie in de *land-based* kansspelmarkt.

1 Inleiding

De Nederlandse kansspelmarkt wordt gemoderniseerd. Dit onderzoek analyseert scenario's voor aanpassing van de huidige restrictieve marktordening. Doel is advies te geven over modernisering van de land-based kansspelmarkt (casino's en speelautomaten) met oog voor de balans tussen het belang van een passend en attractief spelaanbod en de publieke doelen van het kansspelbeleid zoals het voorkomen van kansspelverslaving.

Het Nederlandse kansspelbeleid is van oudsher restrictief. Dit betekent dat markttoegang is beperkt en aan regels gebonden¹, en dat een eenmaal toegelaten partij zich dient te houden aan regels. Het gaat om regels die de toegang tot en/of het gedrag op de kansspelenmarkt bepalen, met als doel de consumentenvraag te leiden naar een door de overheid gereguleerd en gecontroleerd aanbod. Beheersing van de consumentenvraag is van belang om kansspelverslaving te voorkomen. Regulering is er verder opgericht om de consument te beschermen en criminaliteit en illegaliteit tegen te gaan.

Hoewel het overkoepelende beleidsdoel is en blijft om de bestaande vraag naar kansspelen te leiden naar een door de overheid gereguleerd en gecontroleerd aanbod, is er met de brief van staatssecretaris Teeven van 19 maart 2011 wel een andere invalshoek. “Waar in de vorige kabinetperiodes vooral de risico's bepalend zijn geweest voor de invulling van het beleid, acht ik thans een meer eigentijdse benadering van dit beleidsveld wenselijk, waarin burgers en bedrijven in staat dan wel verplicht zijn hun eigen verantwoordelijkheid te nemen.” (p. 3). Een andere accentverschuiving is de wens om meer partijen toe te laten op de casinomarkt. Een modernisering van de kansspelmarkt kan leiden tot meer kostenefficiëntie en een meer passend en attractief kansspelaanbod.

Behalve deze door de staatssecretaris aangekondigde beleidswijzigingen, is ook de Europeesrechtelijke context van belang.² In de gevoegde zaken C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 en C-410/07 heeft het Hof van Justitie op 8 september 2010 de eis van horizontale consistentie verder uitgewerkt. Dat betekent dat als in een land voor een bepaalde kansspelvorm een monopolie wordt gehanteerd, en er voor andere soorten kansspelen die een groter verslavingsrisico kennen dan degene waarvoor een monopolie geldt, een minder restrictief beleid wordt gevoerd³ (ook op het gebied van reclame), zij zich onder die omstandigheden niet meer op de rechtvaardiging van het monopolie kunnen beroepen.⁴ Concreet betekent dit dat een monopolie voor een

¹ De Wet op de kansspelen (Wok) verbiedt het aanbieden van kansspelen, tenzij daarvoor op grond van de wet vergunning is verleend.

² Een overkoepelende Europese kansspelenrichtlijn ontbreekt en daarom heeft het Europese Hof van Justitie zich met de uitspraken in een aantal 'landmark cases' ontwikkeld tot een belangrijke producent van Europese kansspelwetgeving. Zie bijv. Sporting Exchange/Ladbroke's (C-203/08), Placanica (C-360/04) en Gambelli (C 243/01).

³ In het dictum staat: “Een beleid voeren of gedogen dat gericht is op een uitbreiding van het aanbod, waardoor de spelactiviteiten zich verder ontwikkelen en worden gestimuleerd, met name om de inkomsten daaruit te maximaliseren.”

⁴ In het dictum staat: de nationale rechterlijke instantie kan “op wettige gronden tot de conclusie komen dat een dergelijk monopolie niet geschikt is om het doel waarvoor het is ingevoerd, namelijk te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden, te verwezenlijken door ertoe bij te dragen dat de gelegenheden tot spelen worden verminderd en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt.”

vergunninghouder voor casinospelen zich mogelijk slecht verdraagt ten opzichte van een in principe onbeperkt aantal vergunninghouders van speelautomaten.

Tegen deze achtergrond heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie geconcludeerd dat de Nederlandse kansspelregels gemoderniseerd kunnen worden. Dit betreft onder andere de inrichting van het vergunningstelsel en de wijze waarop vergunningen worden afgegeven. Deze aanpassing betreft in belangrijke mate een marktorderingsvraagstuk.

Vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is de mogelijkheden in kaart te brengen om de regulering van en vergunningverlening op de Nederlandse markt voor kansspelen bij casino's en op speelautomaten te moderniseren. Voor zover mogelijk worden deze mogelijkheden integraal, dus voor zowel casinospelen als speelautomaten, onderzocht. Tevens wordt de regulering van overige kansspelen betrokken om de horizontale consistentie van het kansspelbeleid te kunnen borgen.

Dit onderzoeksdoel wordt geoperationaliseerd door de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. *Marktordering*: Wat zijn relevante markt- en reguleringsmodellen om de markt voor casinospelen en speelautomaten te ordenen?
2. *Gevolgen voor de markt*: Hoe zal de markt zich waarschijnlijk ontwikkelen indien deze reguleringsmodellen worden doorgevoerd? Dit betreft onder meer het aantal aanbieders en de concentratie van aanbod in de markt, de gevolgen voor de opbrengsten voor de Staatskas (kansspelbelasting en afdrachten), het gevaar voor witwassen en andere criminele gedragingen en het risico van gokverslaving? Wat zijn de voor- en nadelen van elk van deze modellen?
3. *Transitie*: Kunnen deze markt- en reguleringsmodellen direct worden ingevoerd of is een transitieperiode nodig? Algemeen gesproken: hoe is van de huidige marktsituatie naar het gewenste marktmodel als eindbeeld te komen?
4. *Instrumentering*:
 - a. Welke instrumenten zijn nodig om de markt- en reguleringsmodellen concreet in te voeren? Wat is het effect van de bij deze markt- en reguleringsmodellen in te zetten instrumenten op (potentiële) aanbieders? Hoe beïnvloeden de ordening en regulering hun toetredingsbeslissing?
 - b. Welke methoden zijn het meest effectief en efficiënt om vergunningen te verdelen?
 - c. Welke selectiemechanismen en -criteria zouden kunnen worden gebruikt indien op de markt voor casinospelen voor meerdere vergunningen wordt gekozen, waarbij tegelijk wordt voldaan aan de institutionele, politieke en juridische randvoorwaarden?

Toelichting onderzoeksvragen 1 en 2

Een belangrijk onderdeel van de onderzoeksvraag is de vormgeving van de marktordering voor de *land-based* kansspelmarkt. De marktordering vormt een eindbeeld waarvan de voor- en nadelen via theoretisch en empirisch onderzoek in kaart worden gebracht. Zo zal de wenselijkheid van een orderingsmodel sterk afhangen van het effect op de ontwikkeling van de markt. Betekent dit model meer ruimte voor concurrentie op de markt en wat zijn daarvan de gevolgen voor de publieke doelstellingen van het kansspelbeleid?

Toelichting onderzoeksvragen 3 en 4

De weging van een ordeningsmodel in termen van effecten staat nog los van de vraag hoe het eindbeeld gerealiseerd moet worden. Dit vraagt een keuze uit verschillende instrumenten. Hoe worden mogelijke toetreders geselecteerd? Gebeurt dit in een openbare aanbesteding of in een *beauty contest*? Vindt toetreding plaats voor nieuwe licenties of worden ook bestaande licenties aanbesteed? Kan de aanpassing naar het voorziene eindbeeld snel plaatsvinden of zal er gezien de gevolgen rekening gehouden moeten worden met een transitieperiode waarvoor mogelijk aanvullende maatregelen nodig zijn? Of toetreding ook daadwerkelijk zal gebeuren hangt sterk af van de voorwaarden waaronder een vergunning verstrekt gaat worden. Daarbij kan gedacht worden aan de vergunningsduur en de ruimte voor het ontplooiën van nieuwe activiteiten in combinatie met het kansspelbedrijf. Bij de keuze van het selectie-instrument moet uiteindelijk worden beoordeeld of het instrument de overheid in staat stelt de publieke doelstellingen van het kansspelbeleid te realiseren in samenhang met de doelstelling om een passend en attractief kansspelaanbod te bevorderen.

Onderzoeksmethode

Dit onderzoek maakt gebruik van verschillende onderzoeksmethodes om de vraagstelling te beantwoorden. De vraag wat het effect is van marktordening op het functioneren van de *land-based* kansspelmarkt vraagt om een mix van theoretisch en empirisch onderzoek. Doel van het empirisch onderzoek is vooral om zicht te krijgen op de ruimte voor nieuwe toetreding op de markt. Via een analyse van businesscases wordt nader onderzocht onder welke voorwaarden een toetreders geïnteresseerd is te investeren in de Nederlandse *land-based* kansspelmarkt. Die interesse is verder onderzocht in interviews met partijen in de kansspelmarkt waarbij ook is afgetast hoe de markt zou reageren op verschillende opties om de marktwerking in de kansspelsector vorm te geven. Bijlage D bevat een overzicht van de gesprekspartners.

Voor dit onderzoek is vooral gebruikgemaakt van openbare gegevens van de kansspelmarkt, zoals de jaarverslagen van Holland Casino en de gegevens van toezichthouder Verispect over de speelautomatenbranche. Ook is gebruikgemaakt van gegevens uit eerdere onderzoeken over de kansspelmarkt.

Ten slotte is een analyse gemaakt van de regulering en marktordening van vijf buitenlandse kansspelmarkten. Doel van de internationale analyse is om de opties voor de marktordening te verkennen en informatie te verzamelen over het functioneren van de kansspelmarkt en de voorwaarden waaronder toetreding tot de kansspelmarkt georganiseerd kan worden.

Leeswijzer

Dit onderzoek begint in Hoofdstuk 2 met een beschrijving van de Nederlandse *land-based* kansspelmarkt. Een goed inzicht in de huidige situatie is immers noodzakelijk om te weten welke veranderingen mogelijk en wenselijk zijn.

Vervolgens wordt in Hoofdstuk 3 het resultaat van de internationale vergelijking besproken. Dit plaatst het beeld van de Nederlandse *land-based* kansspelmarkt in een internationale context. De integrale internationale quick-scan staat in Bijlage A.

Hoofdstuk 4 bespreekt de conclusies van de empirische analyse waarin de vraag aan bod komt wat het marktpotentieel in de kansspelmarkt is. Dit hoofdstuk richt zich vooral op de casino-

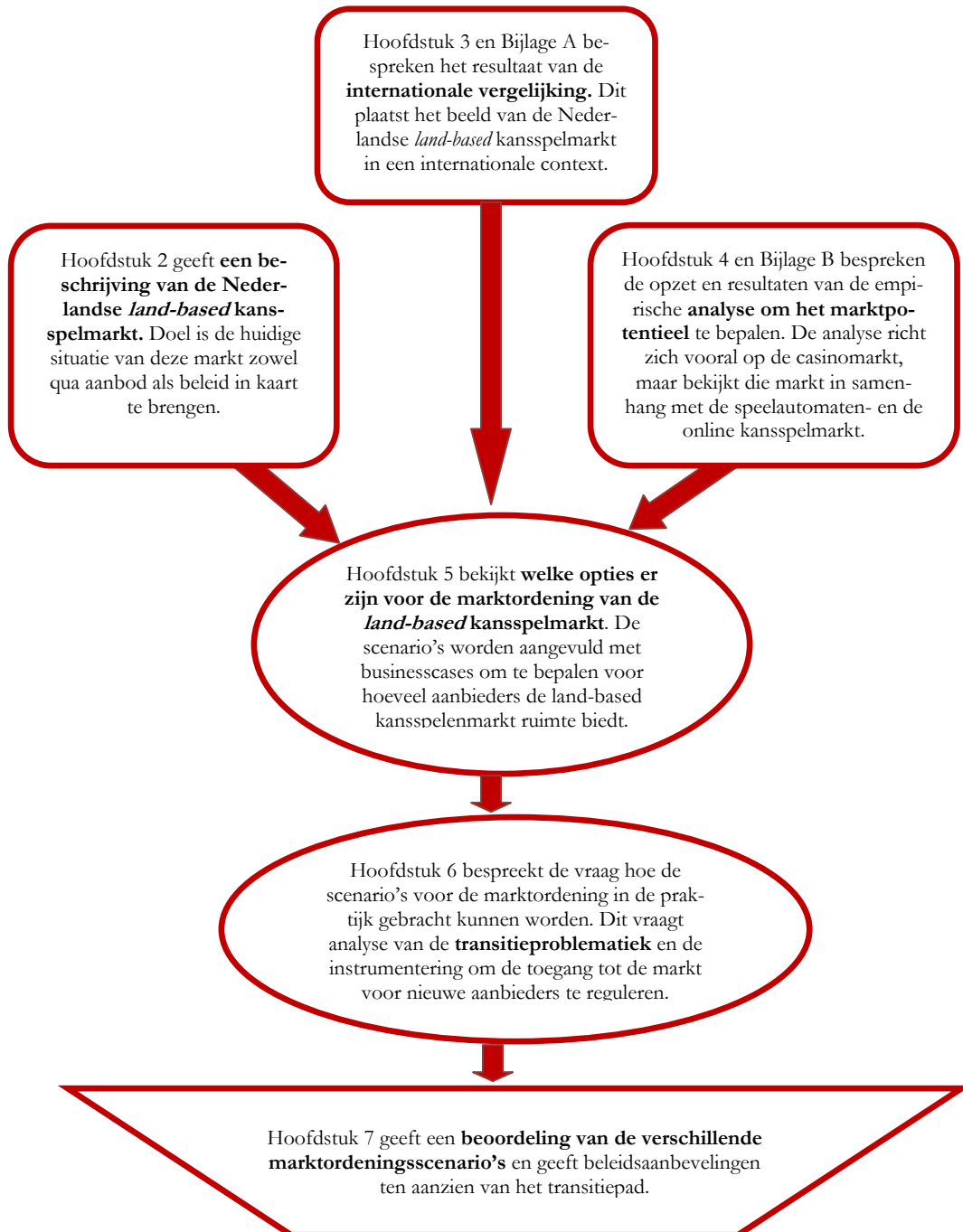
markt, maar bekijkt die markt in samenhang met de speelautomaten- en de online kansspelmarkt. Bijlage B geeft de opzet en de resultaten van de empirische analyse in meer detail.

Met de conclusie van de empirische analyse bekijkt het onderzoek vervolgens in Hoofdstuk 5 welke opties er zijn voor de marktordening van de *land-based* kansspelmarkt. De scenario's geven onder meer antwoord op de vraag hoeveel aanbieders van kansspelen op de markt actief kunnen zijn en wat de mate van concurrentie tussen die aanbieders is. Via de analyse van businesscases worden de scenario's verder uitgewerkt. Deze businesscases zijn te vinden in Bijlage C.

Hoofdstuk 6 bespreekt de vraag hoe de scenario's voor de marktordening in de praktijk gebracht kunnen worden. Hoe is van het wettelijk monopolie op de casinomarkt naar een mogelijk andere marktordening te komen? Dit vraagt analyse van de transitieproblematiek en de instrumentering om de toegang tot de markt voor nieuwe aanbieders te reguleren.

Hoofdstuk 7 geeft een beoordeling van de verschillende marktordeningsscenario's en geeft beleidsaanbevelingen ten aanzien van het transitiepad.

Onderstaande figuur vat de leeswijzer samen.



2 Marktbeschrijving

Welke aanbieders zijn actief in de land-based casinomarkt en de speelautomatenbranche? Wat zijn relevante ontwikkelingen in het spelaanbod en de bruto spelopbrengst van deze branches? Verder beschrijft dit hoofdstuk de doelstellingen en effecten van het kansspelbeleid.

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de Nederlandse *land-based* kansspelmarkt. Doel is de huidige situatie van deze markt zowel qua aanbod als beleid in kaart te brengen.

2.1 De Nederlandse *land-based* casinomarkt en speelautomatenbranche

Dit onderzoek richt zich op speelcasino's en speelautomaten. In Nederland mogen zonder vergunning in beginsel geen kansspelen worden georganiseerd. Op grond van de Wet op de kansspelen (Wok) kan vergunning worden verleend voor het organiseren van incidentele kansspelen, verschillende loterijen, speelcasino's en speelautomaten. Het is in Nederland niet mogelijk een vergunning te krijgen voor de organisatie van kansspelen via internet. In 2010 was de totale bruto spelopbrengst van kansspelen circa € 1,8 miljard. Tabel 2.1 splitst de totale bruto spelopbrengst (dit is het saldo van inleg minus uitgekeerde prijzen) uit voor de verschillende kansspelen.

Tabel 2.1 De totale bruto spelopbrengst van kansspelen in 2010 was naar schatting € 1,81 miljard

1. Cafés /speelhallen*	Speelautomaten	521 miljoen
2. Holland Casino-*	Speelautomaten	254,9 miljoen
	Tafelspelen	231,9 miljoen
3. Loterijen:	Staatsloterij	254,3 miljoen
	Postcodeloterij	377,3 miljoen
	BankGiro loterij	85,5 miljoen
	Sponsor loterij	66,3 miljoen
	Toto/lotto	145,7 miljoen
	Krasloterij	27,3 miljoen
	Wedden op paarden	6,9 miljoen
Totaal		1,81 miljard

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. Jaarverslagen 2009 en 2010 College van Toezicht op kansspelen en Regioplan (2009). *Cijfers uit 2009.

De totale bruto spelopbrengst van € 1,8 miljard kwam voor een deel ten goede aan de goede doelen (circa € 678 miljoen). De belastingdienst ontving € 445 miljoen aan kansspelbelasting,⁵ en

⁵ Exploitanten van speelautomaten en casino's betalen kansspelbelasting over hun spelopbrengst. Per 1 juli 2008 is de BTW-heffing op speelautomaten vervangen door een kansspelbelasting van 29 procent. Het voorheen geldende belastingtarief op tafelspelen van 40,85 procent is hieraan gelijkgesteld, waardoor over de totale spelopbrengst van tafelspelen en speelautomaten nu 29 procent belasting moet worden betaald.

de opbrengst voor spelaanbieders zelf was circa € 680 miljoen (organisatiekosten en winstmarge). Holland Casino draagt zijn winst af aan het ministerie van Financiën. In 2010 was er geen afdracht omdat er geen positief resultaat is behaald.

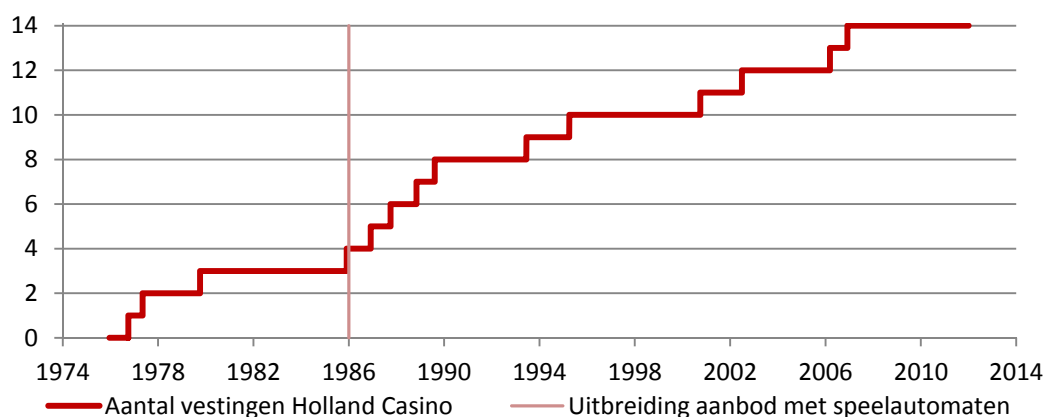
2.2 De casinomarkt in Nederland

In Nederland is Holland Casino de enige vergunninghouder voor casinospelen. Er zijn ook speelhallen die de naam casino gebruiken, maar deze mogen geen tafelspelen aanbieden.

Holland Casino

Holland Casino, officieel Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland, is door de Nederlandse overheid op 17 december 1975 aangewezen als enige vergunninghouder voor het aanbieden van casinospelen. De vergunning, die voor onbepaalde tijd geldig is, staat het aanbieden toe van casinospelen in de huidige 14 vestigingen en het aanwezig hebben van kansspelautomaten (6377 in totaal in 2011). Zie voor de ontwikkeling van het aantal casino's over de jaren Figuur 2.1.

Figuur 2.1 Het aantal vestigingen van Holland Casino is sinds 1975 toegenomen tot 14

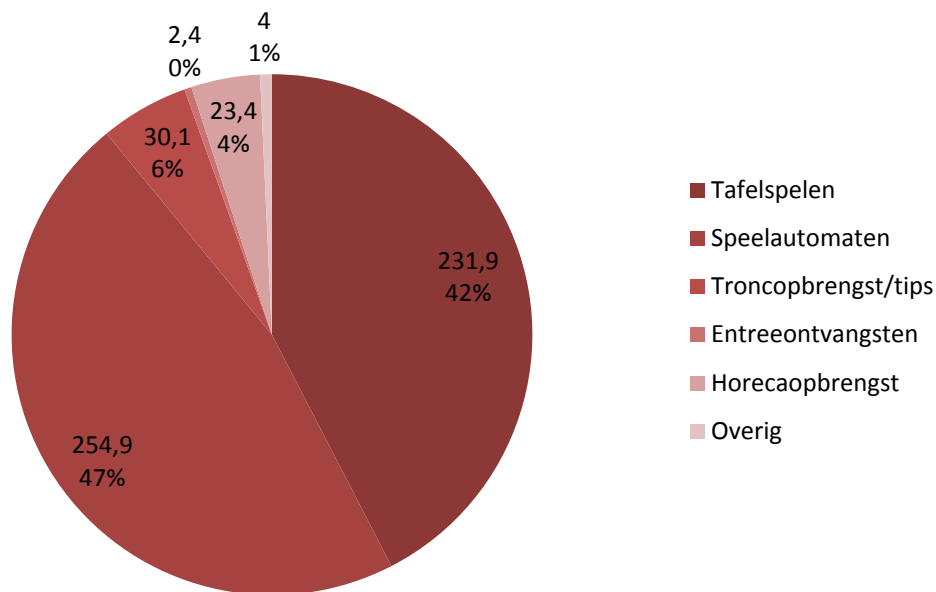


Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. Jaarverslag Holland Casino 2010.

Kerncijfers

De volledige nettowinst van Holland Casino wordt afgedragen aan de Nederlandse staat, met uitzondering van de toevoegingen aan het eigen vermogen. Daarnaast wordt er over de opbrengst van tafelspelen en speelautomaten kansspelbelasting afgedragen. In 2010 waren de bruto baten van Holland Casino € 546,6 miljoen. Deze bruto baten bestaan uit spelopbrengst, het deel van de inleg van de spelen dat niet aan de deelnemers wordt uitgekeerd, en overige inkomsten. De herkomst van de opbrengst is in miljoenen euro en in procenten weergegeven in Figuur 2.2.

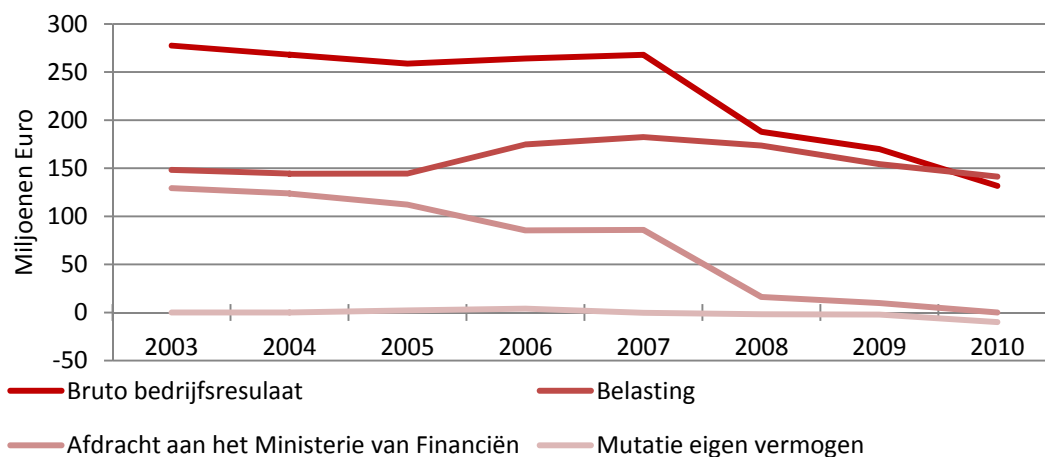
Figuur 2.2 De tafelspelen en speelautomaten verzorgen samen bijna 90% van de bruto baten



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. Jaarverslag Holland Casino 2010.

De figuur laat zien dat Holland Casino het grootste deel van zijn inkomsten (47 procent) haalt uit speelautomaten. De tafelspelen volgen met 42 procent. Slechts een fractie (4 procent) van de inkomsten vloeit voort uit de horecafaciliteiten van Holland Casino. Sinds 2007 zijn de opbrengsten van Holland Casino sterk gedaald. De invoering van het rookverbod, de verandering van de kansspelbelasting in 2008 en de aanhoudende economische crisis zijn hier volgens Holland Casino debet aan (Jaarverslag Holland Casino 2008). Onderstaande ontwikkeling laat de kerngegevens van Holland Casino zien in de periode van 2003 tot 2010.

Figuur 2.3 Het bruto bedrijfsresultaat van Holland Casino laat sinds 2008 een sterke daling zien



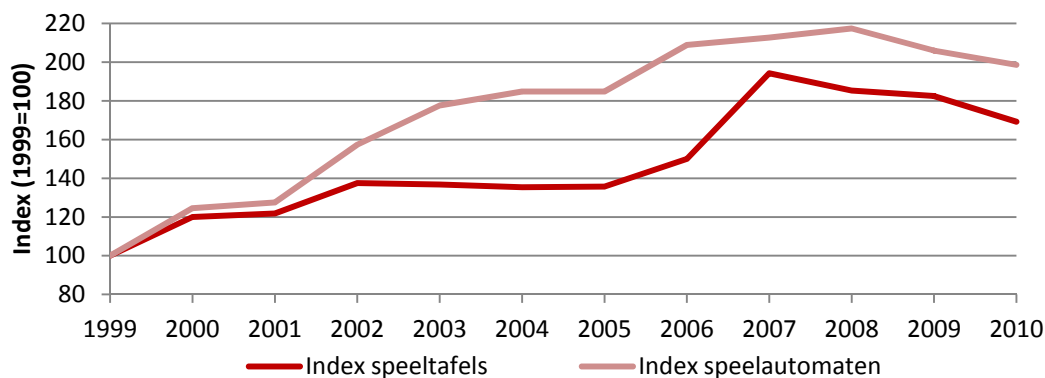
Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. Jaarverslagen 2003 t/m 2010 toezichthouder kansspelen.

Te zien is dat het bruto bedrijfsresultaat in 2008 een sterke daling inzette. In 2010 bedroegen de kosten van Holland Casino € 411,1 miljoen, waarvan personeelskosten (60 procent) en operationele kosten (26 procent) het grootste deel besloegen. Overige kosten waren de bijzondere lasten (reorganisatiekosten) en de afschrijving en bijzondere waardevermindering.

Ontwikkeling in aanbod

Na de start met het aanbieden van tafelspelen, heeft Holland Casino het spelaanbod uitgebreid met het opstellen van kansspelautomaten. Cijfers van de laatste 12 jaar laten zien dat het aantal speelautomaten in Holland Casino harder groeit dan het aantal speel tafels. In 1999 waren er in alle tien vestigingen bij elkaar 280 speel tafels en 3.397 speelautomaten. In 2010 was dat aantal gegroeid tot 474 speel tafels en 6.747 speelautomaten, verdeeld over 14 vestigingen. Sinds 2007 en 2008 is het aantal tafels respectievelijk automaten iets afgenomen.

Figuur 2.4 Het aantal automaten in Holland Casino is sterker gegroeid dan het aantal speel tafels



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. Jaarverslagen Holland Casino 2003-2010.

Naast het aanbieden van kansspelen verdient Holland Casino ook een klein deel van haar inkomsten met het aanbieden van horeca. In november 2008 heeft Holland Casino een strategiewijziging doorgevoerd, waarbij Holland Casino moet veranderen naar een organisatie die een ruimer en meer eigentijds aanbod aan vrijetijdsbesteding aanbiedt. In maart 2012 is het casino Scheveningen na verbouwing heropend als “het casino van de toekomst”. Holland Casino schat in dat de combinatie van spel, entertainment, lounge en een veelzijdig aanbod van food & beverage aansluit op de wensen van het uitgaanspubliek. Andere vestigingen zullen op basis van ditzelfde concept worden gemoderniseerd.⁶ Het is nog te vroeg om te beoordelen om het effect van de investeringen te beoordelen.

Het jaarverslag 2011 is op het moment van schrijven van dit rapport nog niet beschikbaar, maar de signalen in de media wijzen erop dat de winstgevendheid van het bedrijf is verbeterd. Of dit verband houdt met de modernisering van het bedrijf kan zonder de gegevens uit het jaarverslag niet worden vastgesteld.

2.3 Speelautomaten

Naast het aanbod van Holland Casino vormt het aanbod van kansspelen in speelhallen, openbare gelegenheden die zijn ingericht voor behendigheids- en kansspelautomaten⁷, een substantieel deel van de Nederlandse kansspelmarkt. Voor het exploiteren van een speelhal zijn een exploitatievergunning, afgegeven door het ministerie van Veiligheid en Justitie, en een gemeentelijke aanwezig-

⁶ Zie: Persbericht van Holland Casino bij heropening van de vestiging in Scheveningen, 7 maart 2012.

⁷ In de Wet op de Kansspelen wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen kansspelautomaten, die geld uitkeren, en behendigheidsautomaten, die geen geld uitkeren maar vrije spellen en/of tijdverlenging als beloning toekennen.

heidsvergunning vereist. In 2011 waren er in Nederland 267 speelhallen, goed voor ongeveer 15.700 speelautomaten in 2008). Het aantal speelhallen is de laatste jaren stabiel gebleven.

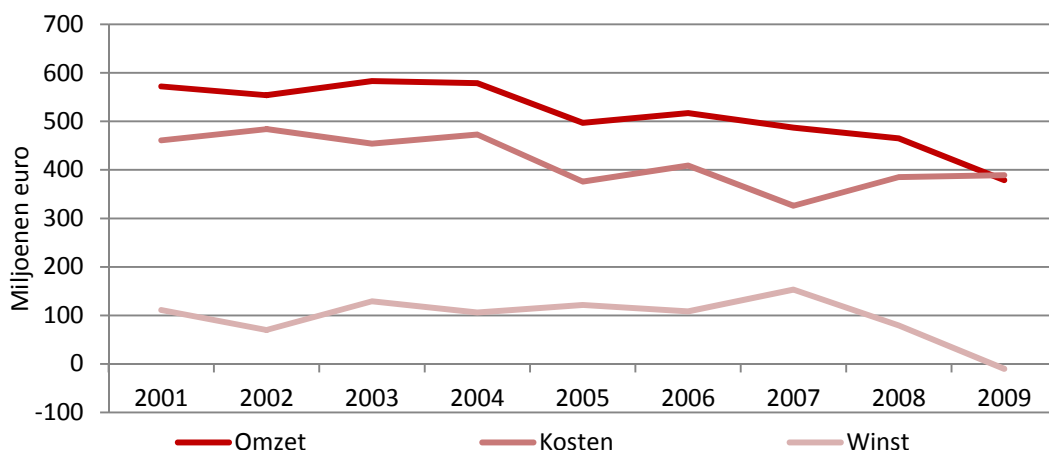
Kerncijfers

Net als Holland Casino vertoont ook de speelautomatenbranche een dalende trend met het rookverbod en het invoeren van kansspelbelasting in plaats van BTW als belangrijke verklarende factoren (Het Branche Bureau (HBB), 2011).

Figuur 2.5 toont de bruto spelopbrengst, kosten en winst van de totale speelautomatenbranche, waarin ook de speelautomaten die in de horeca staan opgesteld worden meegenomen.

De figuur laat duidelijk zien dat er na 2006 de bruto spelopbrengst een daling inzet. Het jaar 2007 is desondanks een piekjaar als gekeken wordt naar de winst. In 2009 is de daling van de bruto spelopbrengst nog sterker en wordt er voor het eerst een verlies geboekt in de speelautomatenbranche, na invoering van de kansspelbelasting en het rookverbod op 1 juli 2008. De daling van de spelopbrengst na deze datum was overigens meteen merkbaar; in het eerste half jaar van 2008 was de bruto spelopbrengst € 337 miljoen tegenover € 233 miljoen in het tweede half jaar.

Figuur 2.5 De bruto spelopbrengst en winst van de totale speelautomatenbranche daalt sterk na 2006.



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. rapportages 2001-2006 van KPMG (2004 en 2007) en de rapportage 2007-2009 van HBB (2011). Voor de periode na 2009 zijn geen openbare gegevens over omzet, kosten en winst van de speelautomatenbranche beschikbaar.

Tot het jaar 2006 zijn er aparte gegevens beschikbaar voor de speelhallen en de horeca. Tabel 2.2 laat zien dat de spelopbrengst in de speelautomatenbranche tussen 2001 en 2006 sterk fluctueert, met 2003 en 2004 als uitschieters. De spelopbrengst van kansspelautomaten in de horeca is in diezelfde periode daarentegen in ieder jaar gedaald, van 175 naar € 126 miljoen.

Tabel 2.2 Spelopbrengstverdeling van kansspelautomaten in speelhallen en in de horeca*

Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006
spelopbrengst totale branche	572	554	583	579	497	517
spelopbrengst speelhallen	397	394	433	430	370	391
spelopbrengst horeca	175	159	150	149	127	126

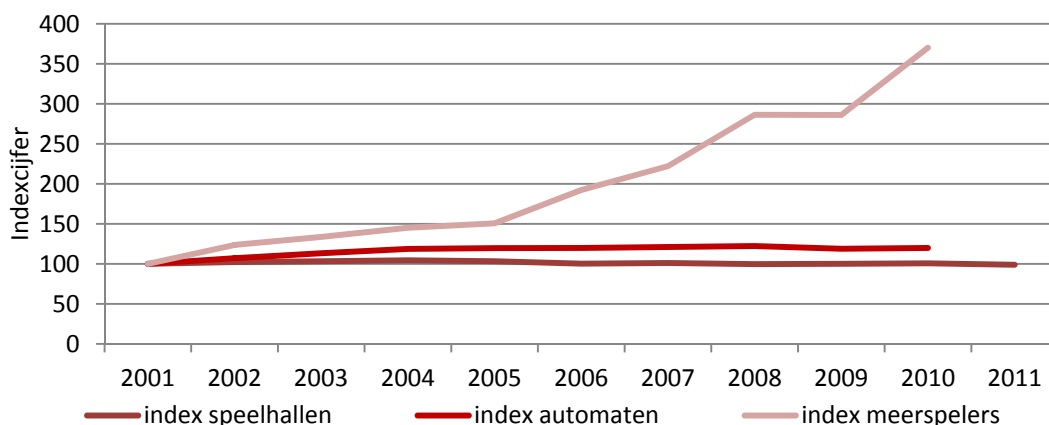
Bron: SEO Economisch onderzoek o.b.v. rapporten KPMG periode 2001-2006.

* bruto spelopbrengst in € miljoenen

Ontwikkeling in aanbod

Door de laatste wetwijziging van de Wet op de Kansspelen in 2000 werden speelhallen in staat gesteld het productaanbod uit te breiden met speelautomaten, meestal in de vorm van casinoachtige spelen als roulette en blackjack, waarop met meerdere mensen tegelijk gespeeld kan worden, de zogenaamde meerspelers. In Figuur 2.6 is te zien dat het aantal meerspelers in speelhallen behoorlijk is toegenomen.

Figuur 2.6 Het aantal meerspelers en daarmee spelersplaatsen is de afgelopen jaren toegenomen.



Bron: SEO Economisch onderzoek o.b.v. Regioplan (2009) en Verispect.

Terwijl het aantal speelautomaten is toegenomen, is het aantal exploitanten van speelhallen juist afgenomen. Mede door het gemeentelijk beleid is het voor exploitanten moeilijker om nieuwe hallen te openen. Daardoor is expansie doorgaans alleen mogelijk door overnames. Een gevolg hiervan is dat in 2008 ruim veertig procent van de markt in handen was van de grootste drie partijen, JVH Gaming, JH-Group en Krijco.

Tabel 2.3 Het aantal exploitanten van speelhallen daalt sterk, terwijl het aantal hallen gelijk blijft

Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aantal hallen	255	265	279	282	279	271
Kansspelautomaten	12.808	13.719	14.512	15.201	15.325	15.358
Aantal exploitanten	114	107	100	83	89	64

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. Regioplan (2009)

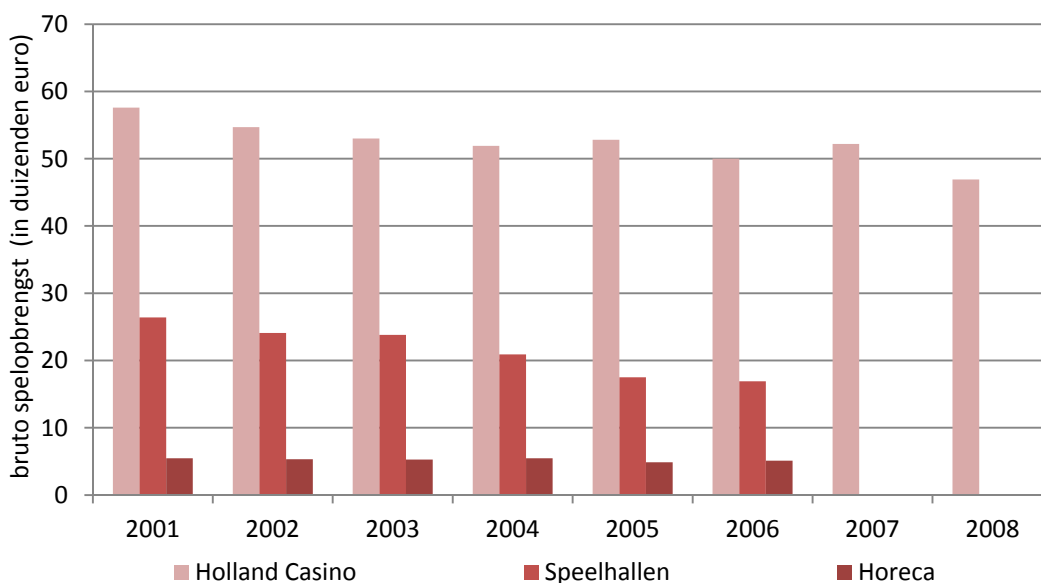
2.4 Vergelijking casino's en speelhallen

Mede doordat er bij Holland Casino 6.377 speelautomaten zijn opgesteld, goed voor bijna de helft van de bruto spelopbrengst, staan de casinomarkt en de markt voor speelhallen met elkaar in verbinding. De speelautomaten in Holland Casino zijn echter wel van een ander type dan de speelautomaten die in speelhallen staan opgesteld. Het uitkeringspercentages van speelautomaten in speelhallen is 83 procent, terwijl dat van automaten in Holland Casino met 93 procent bedui-

dend hoger is. Holland Casino biedt met tafelspelen zelfs een gemiddeld uitkeringspercentage van 97 procent.⁸

De hoogte van de inzet op een automaat wordt ook bepaald door de hoogdrempeligheid van de locatie: bij Holland Casino kan er hoger worden ingezet op automaten dan op automaten in speelhallen. In horecagelegenheden zoals bars en restaurants, die maximaal twee kansspelautomaten mogen opstellen, wordt een nog lager maximum gesteld aan de inzet en in laagdrempelige horeca zoals snackbars zijn kansspelautomaten verboden.

Figuur 2.7 De bruto spelopbrengst van een speelautomaat in Holland Casino ligt veel hoger dan in speelhallen

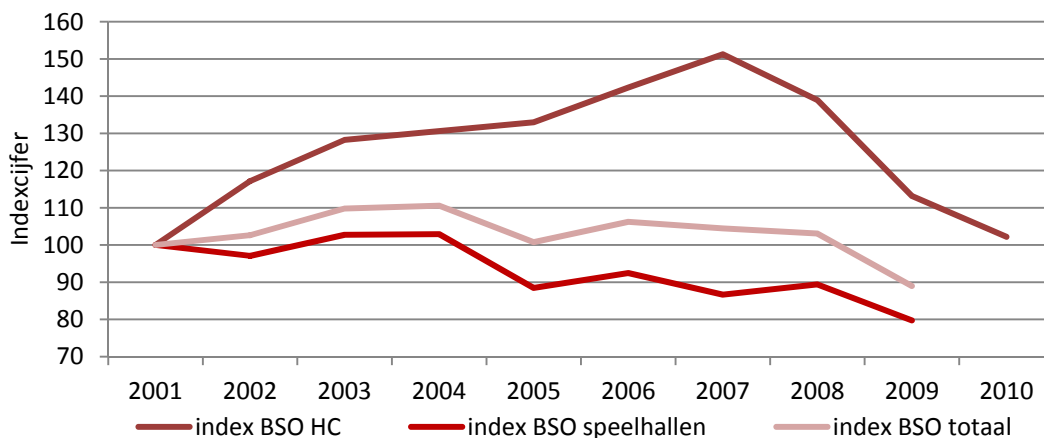


Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. Regioplan (2009).

Figuur 2.8 toont de ontwikkeling van de spelopbrengst voortvloeiend uit speelautomaten. Holland Casino haalde tot 2007 eens steeds grotere spelopbrengst uit speelautomaten, hetgeen in contrast staat met de overwegend dalende trend in de speelautomatenbranche.

⁸ Wettelijk gezien moeten speelautomaten opgesteld in hoogdrempelige horeca gemiddeld 60 procent van de totale waarde van de inzetten uitkeren; voor de speelautomaten opgesteld in speelautomatenhallen is dit percentage 70 procent. Zie: Speelautomatenbesluit 2000, artikelen 12 lid 1 onder f en artikel 13 lid 1 onder f.

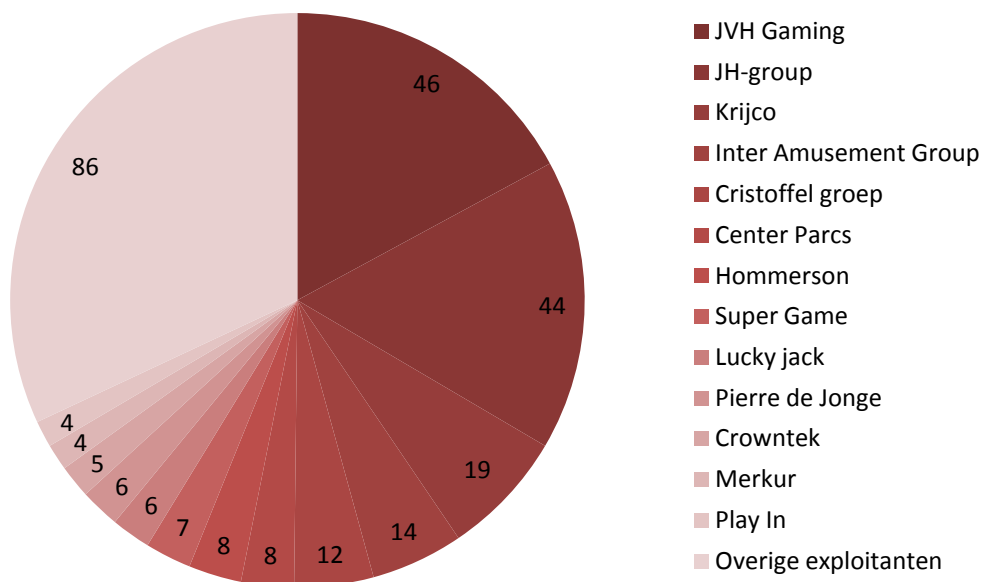
Figuur 2.8 Holland Casino haalde tussen 2001 en 2007 een steeds grotere spelopbrengst uit automaten



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. Regioplan (2009). BSO in de legenda staat voor bruto spelopbrengst.

Naast de overeenkomsten in aanbod duiden ook de spelontwikkelingen bij zowel speelhallen als bij Holland Casino op het naar elkaar toe groeien van deze twee markten. Aan de ene kant zijn de speelhallen in de laatste tien jaar in omvang toegenomen en bieden zij nu ook spellen als roulette en blackjack aan op de zogenaamde meerspelers. Ook zijn veel kleine partijen overgenomen en wordt het grootste deel van de markt nu beheerst door enkele grote partijen. Figuur 2.9 geeft een overzicht van het aantal speelhallen per exploitant.

Figuur 2.9 De drie grootste partijen hebben ongeveer 40 procent van de markt in handen



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. College van toezicht op de kansspelen.

Uit de figuur blijkt dat ruim veertig procent van de markt in handen is van de grootste drie partij- en op de markt. Naast deze trend van overnames hebben ook veel exploitanten koers gezet naar een chiquere inrichting van de vestigingen en geven de naam 'casino' aan hun speelhallen.

Aan de andere kant lijkt Holland Casino na de “zwaarbevochten legalisering en opening” van de eerste vestiging in 1976 “steeds meer een gewoon avondje uit” geworden (Research voor Beleid, 2002). Holland Casino onderscheidt zich daardoor minder sterk van de speelhallen als voorheen. Door de slechte resultaten in 2008 heeft Holland Casino besloten een andere koers te varen met een modernere uitstraling en een uitgebreider spelaanbod (Algemene Rekenkamer, 2011).

2.5 Kansspelbeleid

Aan het Nederlandse kansspelbeleid liggen vier achterliggende doelstellingen ten grondslag: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument, het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit en het realiseren van een passend en attractief kansspelaanbod.

Kansspelverslaving

Er zijn in 2011 naar schatting 20.300 problematische gokkers in Nederland (Intraval, 2011). Kansspelautomaten en casinospelen hebben een veel groter verslavingsrisico dan bijvoorbeeld loterijen.⁹ Uit interviews met medewerkers van de verslavingszorg blijkt ook dat het grootste verslavingsrisico zit aan het online gokken, door de laagdrempeligheid en de afwezigheid van sociale controle. Volgens de WODC-publicatie ‘Gokken in kaart’ (2011) blijkt dat het aandeel risicospelers bij Holland Casino in 2011 6,8 procent bedraagt en het aandeel probleemspelers 0,8 procent (Intraval 2011, p. 86). Bij speelautomaten ligt dit aandeel voor probleemspelers in 2011 afhankelijk van de locatie tussen 0,6 procent en 6,3 procent (ibid., p. 36). Uit analyses blijkt dat niet zozeer de locatie of het type kansspel verband houdt met kansspelproblematiek maar veeleer de frequentie waarmee spelers aan het betreffende kansspel of kansspelen deelnemen: frequente spelers in Holland Casino hebben net zo vaak problemen met kansspelen als de frequente spelers in een amusementscentrum.

De leeftijdsgrens van 18 jaar voor toegang tot Holland Casino of een speelhal is een belangrijk middel om verslaving tegen te gaan. Naast de identificatieplicht heeft Holland Casino samen met de verslavingszorg een preventieaanpak ontwikkeld, Preventiebeleid Kansspelen, bestaande uit de registratie van alle gasten, monitoring en interventies. Tabel 2.4 geeft het aantal unieke bezoekers in 2009 weer van Holland Casino, verdeeld in subgroepen van frequente en minder frequente bezoekers, goed voor een totaal van 6.041.000 bezoeken.

⁹ De Nederlandse literatuur gebruikt de term *long odds* voor kansspelen met gemiddeld een lange tijd tussen inleg en het bekend worden van winst of verlies. *Short odds* zijn dan kansspelen met een korte omloop, zoals krasloten, gokautomaten en casinospelen (zie bijvoorbeeld CVO, 2005 en Baarsma *et al.*, 2007). In de Engelse literatuur verwijst de term *long odds* echter naar kansspelen met een kleine kans (meestal op een grote winst) en *short odds* naar kansspelen met een grote kans (meestal op een kleine winst). Om misverstanden te voorkomen worden deze termen in dit rapport daarom vermeden.

Tabel 2.4 Aantal bezoekers en hun gemiddeld aantal bezoeken in 2009 (excl. vestiging Schiphol)

Aantal bezoeken	Aantal bezoekers	% bezoekers	% van alle bezoeken ¹⁰
> 104	5.000	0,4%	11%
53 – 104	15.000	1,4%	18%
25 – 52	33.000	3,0%	19%
12 – 24	54.000	4,9%	15%
4 – 11	164.000	14,8%	18%
2 – 3	230.000	20,7%	9%
1	608.000	54,8%	10%
Totaal	1.109.000	100,0%	100%

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. Algemene Rekenkamer (2011)

Meer dan 90 procent van de bezoekers van Holland Casino gaat minder dan 1x per maand, waarmee Holland Casino meer uitgaanspubliek en dagjesmensen trekt dan speelhallen. Toch is de kleine groep die vaker speelt goed voor een groot deel van de bezoeken. De bovenstaande cijfers impliceren dat de kleine groep (0,4 procent) die Holland Casino meer dan twee keer per week bezoekt goed is voor ongeveer 11 procent van de bezoeken. Ongeveer 29 procent van de bezoeken is van klanten die wekelijks vaker Holland Casino bezoeken en bijna de helft (48%, of bijna 3 miljoen bezoeken) is van de groep van minder dan 5% die meer dan 25 keer per jaar naar Holland Casino gaat.

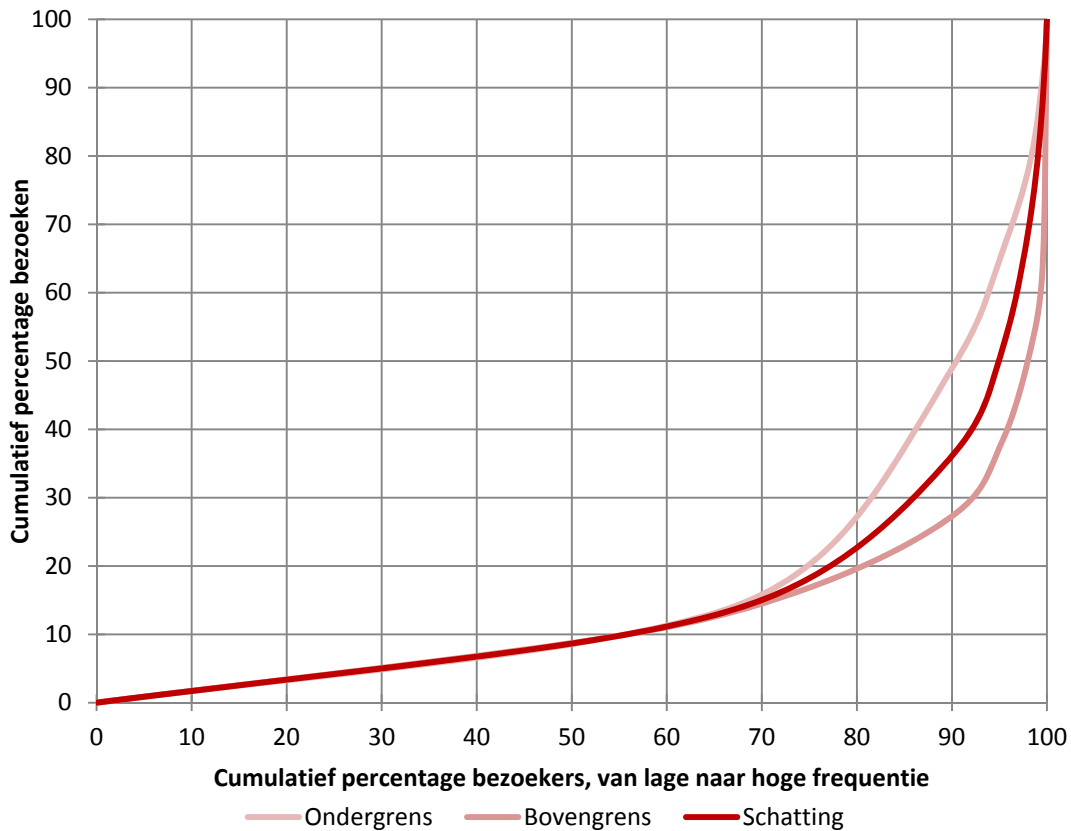
Figuur 2.10 zet het aantal bezoeken in Holland Casino uit tegen het aantal bezoekers oplopend van minder frequente naar frequente bezoekers (zie ook Tabel 2.4). Bij speelhallen geldt alleen een minimumleeftijd van 18 jaar en worden bezoekers niet geregistreerd. Hierdoor zijn vergelijkbare gegevens niet beschikbaar voor de speelautomatenbranche. Het WODC (2006) stelt dat de gemiddelde bezoekfrequentie bij Holland Casino over het algemeen lager ligt dan bij de amusementscentra.

Verder ligt er op het vlak van preventiebeleid richting speelhallen een belangrijk rol voor de gemeente (Schreienberg en Van Waveren 2009, pp. 36-37). Zo kunnen gemeentes in de exploitatievergunning vastleggen wat de openingstijden van de speelhal zijn en wat de minimumleeftijd van bezoekers is. Ook hebben gemeenten de mogelijkheid convenanten af te sluiten met belanghebbende partijen. Daarin worden onder meer afspraken gemaakt over hulpverlening. In sommige gemeenten zijn er ook gedragscodes om te voorkomen dat jonge mensen problematisch spelgedrag ontwikkelen.

Wettelijk is weinig geregeld om preventie in speelhallen te reguleren. Er is een wettelijke eis dat de bedrijfsleider voldoende kennis heeft over speelautomaten en de daaraan klevende verslavingsrisico's. Hij moet een wettelijk erkend bewijsstuk kunnen overleggen dat hij over de vereiste kennis op dit vlak beschikt.

¹⁰ Percentage op basis van een schatting van het gemiddeld aantal bezoeken per subgroep gegeven het totaal aantal bezoeken (exclusief Schiphol) van 6.041.000 in 2009.

Figuur 2.10 Een klein deel van de bezoekers zorgt voor een groot deel van de bezoeken bij Holland Casino



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. Algemene Rekenkamer (2011)

Consumentenbescherming

Misleiding van de consument is een tweede reden voor overheidsbeleid met kansspelen. Er bestaan eisen ten aanzien van het goed en tijdig informeren over de aangeboden kansspelen, de mogelijke risico's van deelname aan kansspelen en de voorwaarden die daaraan zijn verbonden.

Ook moet er op gebied van werving en reclame een evenwichtig beleid worden gevoerd door de vergunninghouder, conform aan de regelgeving en gedragscodes voor marketing en reclame-uitingen.

De eerder genoemde leeftijdsgrens van 18 jaar is ook een vorm van consumentenbescherming.

Illegaliteit en criminaliteit

Volgens een onderzoek van Regioplan is er in 2009 naar schatting € 242 miljoen ingezet in illegale kansspelen. Het aanbieden van een illegaal kansspel kan criminaliteit aantrekken, omdat kansspelen kunnen worden gebruikt om geld wit te wassen. Daarnaast biedt illegaal kansspelaanbod een mogelijkheid om kansspelbelasting te ontduiken.

Het anti-witwasbeleid van Holland Casino kenmerkt zich door cliëntenonderzoek, het volgen en labelen van geldstromen, het melden van ongebruikelijke transacties en het opleiden van personeel en sturen op integriteit. Het wettelijk kader voor het antiwitwasbeleid wordt gevormd door

de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme. De Nederlandsche Bank controleert Holland Casino op naleving van de wet- en regelgeving ten aanzien van witwassen.

2.6 Ontwikkeling van de online markt

Hoewel kansspelen op internet niet tot dit onderzoek behoren, heeft de recente ontwikkeling van de online kansspelenmarkt wel een invloed op de markt voor casinospelen en kansspelautomaten. In Nederland kan geen vergunning worden verkregen voor het exploiteren van kansspelen op internet. Wel spelen jaarlijks enkele honderdduizenden Nederlanders mee op kansspelsites. Kansspelen op internet beslaan volgens Regioplan (2009) ongeveer driekwart van de totale illegale kansspelmarkt.

Het rapport van het Swiss Institute of Comparative Law (2006) toont een stijgende lijn in de Europese online kansspelenmarkt in de periode van 1999 tot 2003. Het rapport schat dat online kansspelen in de Europese Unie in 2012 niet meer dan 5 procent van de van de totale markt omvat. Uit het rapport van Regioplan uit 2009 volgt een totale bruto spelopbrengst van kansspelen op het internet van € 181 miljoen volgens een hoge schatting, hetgeen een aandeel van 8,7 procent in de totale Nederlandse kansspelenmarkt in 2008 zou betekenen. De minimumschatting in het rapport is € 66 miljoen, corresponderend met een aandeel van 3,4 procent.

In 2011 deed Boston Consulting Group in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie onderzoek naar online kansspelen. De markt voor online kansspelen wordt door BCG geschat op € 160 miljoen. De groei is met 17 procent in 2010 hoog, maar lager dan het gemiddelde van 25 procent in de vijf jaar daarvoor. Voor de komende jaren verwacht BCG een groei van 12 procent, waarmee de markt uitkomt op € 280 miljoen in 2015 (BCG 2011).

BCG stelt dat van de afname van de spelopbrengsten van Holland Casino sinds 2007, zo'n € 5 miljoen (tussen € 0 en 8 miljoen) is toe te schrijven aan de opkomst van online kansspelen (BCG, 2011; p. 45). Dit correspondeert met iets minder dan 1 procent per jaar, of cumulatief met niet meer dan 3 procent tussen 2007 en 2010. In de toekomst zal de kannibalisatie naar de verwachting van BCG afvlakken.¹¹ Dit is redelijk in lijn met de aanname van het Swiss Institute of Comparative Law (2006), dat in een marktscenario met sterke groei van online uitgaat van een kannibalisatie ten opzichte van de BBP-ontwikkeling van 0,5 procent per jaar.

2.7 Regelgevend kader

De Nederlandse kansspelmarkt is onderhevig aan de Wet op de Kansspelen (Wok). Het eerste artikel van de Wok stelt dat het aanbieden van kansspelen zonder vergunning verboden is. Er is dan ook sprake van een vergunningstelsel in de Nederlandse markt. Titel IVb Wok bevat de regels die gelden voor de casinomarkt en titel V bevat regels voor de speelautomaten. Daarnaast is er voor speelautomaten nog het Speelautomatenbesluit 2000. Dit besluit ziet grotendeels op speelautomaten in speelhallen maar sommige artikelen zijn ook van toepassing op speelautoma-

¹¹ Ook Motivaction (2009) concludeert dat er daadwerkelijk kannibalisatie is: het aantal e-gamers en hun online bestedingen nemen toe en iets meer dan een kwart geeft aan minder aan offline casino's uit te geven. Wel gaat het deels om een andere doelgroep en een andere spelmotivatie. Dit onderzoek geeft echter geen concrete schatting of prognose van de mate van kannibalisatie.

ten geplaatst in casino's.¹² Per 1 april 2012 is de Kansspelautoriteit (Ksa) ingesteld. Haar taak is *“het verstrekken van kansspelvergunningen, het houden van toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving en de vergunningsvoorwaarden, het toezien op de afdracht van kansspeligelden, het bestrijden van illegale kansspelpraktijken en het sanctioneren van overtredingen”*.¹³

In Nederland kan geen vergunning worden aangevraagd voor het exploiteren van een kansspel via internet. Wel heeft het kabinet een vergunningsstelsel voor online aanbod aangekondigd. Deze vergunningen zullen door middel van een *“openbare en transparante procedure worden verleend aan aanbieders die aan vooraf gestelde voorwaarden voldoen. Daarbij wordt rekening gehouden met de integriteit en handelwijze van geïnteresseerde partijen, de verhouding tussen fysiek en online kansspelaanbod en de afspraak in het regeerakkoord”*.¹⁴

2.7.1 Casinomarkt

In Nederland heeft Holland Casino als enige een vergunning om casinospelen aan te bieden. Dit is wettelijk verankerd in artikel 27h Wok dat stelt dat de ministers van Justitie en van Economische Zaken (tegenwoordig EL&I) één rechtspersoon vergunning kunnen verlenen voor een door hen te bepalen duur voor het organiseren van speelcasino's.

Dit monopolie op de Nederlandse casinomarkt is niet in strijd met Europese regelgeving. Dit is bevestigd in de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 14 maart 2007.¹⁵ Hieruit volgt dat de exclusieve vergunning niet discriminerend is, geschikt is om de speelzucht te beperken en proportioneel is. Het monopolie is dan ook gerechtvaardigd.¹⁶

De winst van de casino's komt ten goede aan de schatkist. Voor de vestiging van een casino dient vooraf instemming te zijn verleend door de raad van de betrokken gemeente.¹⁷ De ministers kunnen voorwaarden stellen aan de vergunning zoals onder andere het aantal en soort spelen, de minimum en maximum inleg per persoon en de wijze van werving en reclame.¹⁸ Ook is in de Wok vastgelegd dat bezoekers jonger dan 18 jaar de toegang geweigerd dient te worden.

In artikel 27i lid 2, sub b Wok is gesteld dat de ministers ook de overige toe te laten activiteiten in de vergunningsvoorwaarden kunnen opnemen. In 2010 is op verzoek van Holland Casino aan de landsadvocaat voorgelegd welke ruimte Holland Casino Europeesrechtelijk heeft voor het verrichten van nevenactiviteiten. Hiervoor is het Gambelli-criterium gehanteerd. Dit stelt kort gezegd dat als een overheid het aantal vergunningen op basis van het algemeen belang sterk beperkt, het geen expansief of niet-restrictief beleid mag voeren. De landsadvocaat concludeert hierop dat een uitbreiding van het aantal casino's of van de hoeveelheid toegestane reclame mogelijk in strijd is met de Europese regelgeving. Wel is het mogelijk om het bestaande casinoconcept te innoveren. Hij geeft aan dat een toename van horecafaciliteiten in de casinovestigingen of een (klein) theater niet op Europeesrechtelijke bezwaren zou stuiten. Het transformeren tot een

¹² Speelautomatenbesluit 2000 artikel 11.

¹³ Brief Tweede kamer, Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Vergaderjaar 2010-2011, 20 juni 2011, 24 557, nr. 27.

¹⁴ Brief Tweede Kamer, Staatssecretaris Veiligheid en Justitie. Vergaderjaar 2010-2011, 19 maart 2011, nr. 124

¹⁵ LJN: BA0670

¹⁶ Brief Tweede Kamer, Brief van de minister van Justitie. Vergaderjaar 2009-2010, 24 maart 2010, 24 557, nr. 117

¹⁷ Wet op de Kansspelen, artikel 27h

¹⁸ Wet op de Kansspelen, Titel IVb. artikel 27i

compleet uitgaanscentra is daarentegen wel bezwaarlijk aangezien dan het spelaanbod te aantrekkelijk wordt gemaakt.¹⁹

2.7.2 Speelautomaten

Een aanbieder die kansspelautomaten wil exploiteren heeft een drietal vergunningen nodig. Voor deze vergunningen is geen nationaal maximum ingesteld. Het betreft de volgende vergunningen die elk eisen stellen aan een bepaald aspect van de speelautomatensector:²⁰

- De *exploitatievergunning*: deze vergunning geeft aan wie de speelautomaten mag exploiteren. Bij afgifte van deze vergunning door de Ksa gecontroleerd of aan de eisen ten aanzien van integriteit is voldaan. Deze controle vindt ook plaats bij veranderingen in bestuur van de rechtspersoon en bij het jaarlijkse controlebezoek. Dit is vastgelegd in het Speelautomatenbesluit 2000;
- De *modeltoelating*: deze vergunning geeft aan welke speelautomaten mogen worden opgesteld, op basis van de technische eisen. Een nieuw model dient eerst gekeurd te worden door de keuringsinstelling voordat de vergunning wordt verstrekt;
- De *aanwezigheidsvergunning*: deze vergunning geeft aan waar de speelautomaten mogen worden opgesteld. Deze wordt als enige door de gemeente verstrekt. De overige vergunningen worden verstrekt door de Ksa.

Uit artikel 30z Wok volgt dat voor speelautomaten in vestigingen van Holland Casino geen exploitatievergunning of aanwezigheidsvergunning nodig is zoals geformuleerd in titel V van de Wok. De ministers zien toe op deze vergunningen. Voor speelautomaten die bij Holland Casino zijn opgesteld gelden strengere eisen maar daar staat tegenover dat zij hogere inleg en prijzen mogen hanteren. Zo is het maximumverlies van een automaat gepositioneerd in een speelhal op € 40 per uur (gemiddeld over een groot aantal uur) terwijl een automaat bij Holland Casino een maximaal gemiddeld verlies van € 36.000 per uur heeft.²¹

Tot de wetwijziging van de Wok in 2008 was het voor in het buitenland gevestigde exploitanten niet mogelijk om een vergunning aan te vragen. In 2011 was er een tiental exploitanten met een buitenlands vestigingsadres bekend. Enkele buitenlandse aanbieders van speelautomaathallen zijn Merkur uit Duitsland en Novomatic uit Oostenrijk.

¹⁹ Brief Tweede Kamer, 24 557, nr. 117

²⁰ Brief Tweede Kamer, Brief van minister van Justitie. Vergaderjaar 2004-2005, 19 mei 2005, 24 557, nr. 54.

²¹ Brief Tweede Kamer, 24 557, nr. 54.

3 Internationale quick-scan

Hoe ziet de casinomarkt er in andere Europese landen eruit? Zijn er private aanbieders actief op de markt en hoe is de markt geordend? Welke beleidsdoelstellingen worden nagestreefd in het kansspelbeleid? Hoe wordt toetreding tot de casinomarkt gereguleerd en hoe ziet de markt voor speelautomaten eruit?

Hoofdstuk 3 bespreekt het resultaat van de internationale vergelijking. Dit plaatst het beeld van de Nederlandse *land-based* kansspelmarkt in een internationale context.

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de casinomarkt en de markt voor kansspelautomaten in speelhallen in vijf Europese landen; België, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Duitsland. Deze landen zijn gekozen op basis van de volgende selectiecriteria:

- *Voldoende variatie in ordeningsmodellen:* Bij de te onderzoeken landen bevinden zich landen zoals Oostenrijk en Duitsland waar strikte regulering leidt tot monopolies op de *landbased* kansspelmarkt. Daar staat een land als Engeland tegenover met een meer liberale wetgeving en als gevolg daarvan een meer concurrerende kansspelmarkt. Voor de onderzoeksvraag is van belang dat buitenlandse voorbeelden lessen laten zien voor zowel monopolioïde marktstructuren als voor marktvormen met een grotere mate van effectieve concurrentie;
- *Vergelijkbaarheid met de Nederlandse markt:* de te onderzoeken markten moeten voldoende vergelijkbaarheid hebben met de Nederlandse situatie voor het trekken van lessen. Dit is mede de reden om naar buurlanden zoals België, Duitsland en Denemarken te kijken;
- *Interessante ontwikkelingen:* In sommige landen vinden ontwikkelingen plaats die van speciaal belang kunnen zijn voor beleidskeuzes die in Nederland op de agenda staan. Dit geldt bijvoorbeeld voor Oostenrijk waar het bestaande casinomonopolie wordt opgebroken via een aanbesteding van verschillende concessies. In Denemarken is van belang dat de online markt recentelijk is gereguleerd en er mogelijk lessen te trekken zijn over de interactie met de *landbased* kansspelmarkt;
- *Beschikbaarheid van gegevens:* Voor alle landen geldt dat informatie over regelgeving en de kansspelmarkt voldoende toegankelijk moet zijn.

Deze vijf landen worden vergeleken op basis van de beleidsdoelstellingen van de regulering op kansspelen en de marktordening van de kansspelmarkt. Het gaat hierbij om de *landbased* kansspelmarkt. Voor alle landen is dus gekeken naar casino's en naar de speelautomatenbranche. Relevante vragen zijn:

- Wat is de marktform?
- Welke partijen zijn actief in deze markt? Zijn dat publieke of private aanbieders?
- Wat zijn de publieke doelstellingen van het kansspelbeleid?
- Wat is de omvang van de markt?
- Hoe is de toegang tot de markt gereguleerd?

3.2 Legitimatie regulering

In de internationale *quick-scan* zijn de beleidsdoelstellingen van het kansspelbeleid van de vijf andere Europese landen bekeken en op basis hiervan kan de vergelijking met Nederland gemaakt worden. De vijf bekeken landen hebben ieder drie tot vijf beleidsdoelstellingen van het kansspelbeleid die grofweg overeen komen met de drie van Nederland (tegengaan kansspelverslaving, tegengaan illegaliteit en criminaliteit en bescherming van de consument). Nederland is echter het enige land dat de bescherming van de consument en het tegengaan van kansspelverslaving niet verder toespitst op kwetsbare groepen. De vijf geanalyseerde landen maken expliciet duidelijk dat zij, naast de op iedereen van toepassing zijnde bescherming, extra belang hechten aan bescherming van bepaalde groepen consumenten, met name jongeren.

Denemarken heeft als enige de doelstelling om een beperking van de consumptie van kansspelen tot een gematigd niveau teweeg te brengen. Dit zou onder het tegengaan van kansspelverslaving kunnen vallen, puur gericht op het beperken van het aanbod in plaats van het begeleiden van kansspelverslaafden. Oostenrijk heeft als vijfde doelstelling het waarborgen van de stabiliteit van de financiële markt. Dit is met name gericht op piramidespelen en is daarom minder van toepassing op casinospelen of speelautomaten.

3.3 Marktordening

Casinomarkt

In Nederland is sprake van een publiek monopolie met een marktaandeel van 100 procent van de casinomarkt. Nederland is het enige land met een publiek monopolie op deze markt. In Oostenrijk bezit het private Casinos Austria als enige aanbieder een vergunning voor het exploiteren van casino's met een breed spelaanbod; Concord Card Casinos exploiteert in dat land negen pokercasino's maar heeft daarvoor geen vergunning. De overige landen, exclusief Duitsland, zijn gekenmerkt door een oligopolie op de casinomarkt. Het marktaandeel van de grootste drie private aanbieders (C3) is in België, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken niet lager dan 74,5 procent.²² In Duitsland is onderscheid gemaakt tussen deelstaten met private aanbieders van casino's en deelstaten met publieke aanbieders. De tien deelstaten met publieke aanbieders hebben in de betreffende deelstaat een lokaal monopolie. In de overige zes staten met private aanbieders is sprake van een oligopolie op de casinomarkt.

In Tabel 3.1 is naar de casinomarkt en speelautomatenmarkt gezamenlijk en apart gekeken. Duitsland heeft veruit de grootste kansspelmarkt als alleen naar de casinomarkt en speelautomatenmarkt wordt gekeken. Dit wordt ook weerspiegeld door de bruto spelopbrengst van de markten gezamenlijk per hoofd bevolking. Nederland heeft ook een hoge bruto spelopbrengst per hoofd en dit wordt voor het grootste gedeelte veroorzaakt door een hoge opbrengst per hoofd in de casinomarkt. Op de speelautomatenmarkt ligt Nederland in de middenmoot qua opbrengst per hoofd.

De casinomarkt in het Verenigd Koninkrijk is, gebaseerd op de bruto spelopbrengst (€ 957 miljoen, 2010), het grootst van de onderzochte landen en Nederland. De landen daarna zijn, in aflopende volgorde Duitsland (€ 800 miljoen, 2009), Nederland (€ 547 miljoen, 2010), Oostenrijk

²² C3 geeft het gecombineerde marktaandeel van de drie grootste aanbieders op de markt weer.

(€ 258 miljoen, 2010), België (€ 128 miljoen, 2009) en Denemarken (€ 43 miljoen, 2011). De volgorde van bruto spelopbrengst per hoofd van de bevolking ziet er heel anders uit. Denemarken heeft ook op basis van deze statistiek de kleinste casinomarkt (€ 7,75 per hoofd van de bevolking); Nederland heeft in 2010 de hoogste bruto spelopbrengst per hoofd van de bevolking (€ 32,98). Oostenrijk zit hier in de buurt met € 30,77 per hoofd. In 2001 is hier ook naar gekeken en had Oostenrijk de hoogste bruto spelopbrengst per hoofd van de bevolking, gevolgd door Nederland (zie Tabel 3.1).

Speelautomatenmarkt

De speelautomatenmarkt in de vijf onderzochte landen is net als in Nederland een private markt. Aan private aanbieders worden vergunningen verstrekt. In de meeste landen zijn er relatief veel aanbieders, zo heeft Denemarken ongeveer 430 vergunninghouders, het Verenigd Koninkrijk rond de 800 en België 119. Van Duitsland en Oostenrijk is het niet bekend hoeveel aanbieders er precies zijn, wel is bekend dat Duitsland 12.300 speelhallen heeft en dat er in Oostenrijk maximaal 15 vestigingsvergunningen worden uitgereikt.

Tabel 3.1 Nederland heeft één van de twee grootste casinomarkten van de onderzochte landen o.b.v. bruto spelopbrengst per hoofd van de bevolking²³

	België ²⁴	Oostenrijk ²⁵	Verenigd Koninkrijk ²⁶	Denemarken ²⁷	Duitsland ²⁸	Nederland
Casinomarkt 2009-2011	€128 miljoen	€ 258 miljoen	€ 957 miljoen	€ 43 miljoen	€ 800 miljoen	€547 miljoen
Speelautomatenmarkt 2009-2011	€ 181 miljoen	n.b.	€373 miljoen	€177 miljoen	€ 4.050 miljoen*	€370 miljoen
Totale BSO	€ 309 miljoen	n.b.	€ 1.330 miljoen	€ 220 miljoen	€ 4.850 miljoen	€917 miljoen
Totale BSO per hoofd bevolking	€ 28	n.b.	€ 21	€ 40	€ 59	€55
Casino: per hoofd bevolking 2010	€ 12	€ 31	€ 15	€ 8	€ 10	€33
Casino: per hoofd bevolking 2001	n.b.	€ 41	€ 16	€ 20	€ 12	€38
Speelhallen: per hoofd bevolking 2010	€ 17	n.b.	€ 6	€ 32	€ 50	€ 22

Bron: SEO Economisch Onderzoek. n.b. = niet bekend, bronnen zie voetnoten.

* voor de gehele speelautomatenmarkt, dus overschatting.

In drie landen is de speelautomatenmarkt groter dan de casinomarkt in termen van bruto spelopbrengst; België, Denemarken en Duitsland. In Nederland en het Verenigd Koninkrijk is de casinomarkt groter (zie Tabel 3.1) (de omvang van de Oostenrijkse markt is niet bekend). De verklaring van deze verschillen is lastig te geven. In Duitsland is bijvoorbeeld de casinomarkt strikt

²³ Bij cijfers per hoofd bevolking is geen rekening gehouden met bevolkingsopbouw. Dit resulteert mogelijk in verschillen tussen landen met een relatief jonge of juist relatief oude bevolking in verband met minimale leeftijds grens.

²⁴ Cijfers uit 2009 (Kansspelcommissie, 2010). Omzet speelautomatenmarkt gebaseerd op aanbieders met vergunning B. Hieronder vallen geen horecaondernemingen.

²⁵ Cijfer uit 2010. (Casinos Austria, 2010), Spelopbrengst Concord Casino in Oostenrijk in onbekend.

²⁶ Cijfers uit april 2010 tot maart 2011. (Gambling Commission, 2011). Cijfers van speelautomatenmarkt gebaseerd op automaten uit Adult Gaming Centre en Family Entertainment Centre..

²⁷ Cijfers uit 2011. O.b.v. persoonlijke communicatie Danish Gambling Authority.

²⁸ Cijfers uit 2009. (Marfels, 2011) en (Die Deutsche Automatenwirtschaft, 2011)

gereguleerd wat het verschil met de speelautomatenmarkt kan verklaren. In Engeland lijkt de situatie juist omgekeerd, met striktere regels voor speelautomaten. De Nederlandse casino's mogen hogere bedragen uitkeren dan speelhallen wat het verschil in spelopbrengst tussen de twee markten kan verklaren. Verder kan de verhouding een uitdrukking zijn van verschillen in spelvoorkeur, die internationaal verschillen. Dit kan mogelijk de verhouding tussen de casinomarkt en speelautomatenmarkt in Nederland verklaren.

3.4 Toetreding

Casinomarkt

Alle onderzochte landen hanteren een maximum aantal vergunningen voor de casinomarkt. In elk land, exclusief het Verenigd Koninkrijk, is aan deze vergunningen een beperkte looptijd verbonden. Indien deze looptijd afloopt of, zoals in Engeland indien een aanbieder zijn vergunning inlevert, kunnen geïnteresseerde partijen een aanvraag doen voor een vergunning. Het verstrekken van een vergunning kan op verschillende manieren.

In twee van de vijf onderzochte landen (Oostenrijk en Denemarken) worden openvallende vergunningen via een openbare aanbesteding verstrekt (zie voor meer informatie bijlage A). Oostenrijk bevindt zich momenteel in het aanbestedingsproces van 16 vergunningen. Denemarken geeft een maximum van zeven vergunningen uit. België heeft in 1999 voor het eerst negen vergunningen aanbesteed en zal binnen een paar jaar de aflopende vergunningen via een *beauty contest* toewijzen. Het Verenigd Koninkrijk werkt met vergunningsaanvragen voor haar 16 vergunningen die beoordeeld worden op een aantal criteria. In Duitsland kunnen aanbieders één van de 73 vergunningen aanvragen bij de deelstaat. De exacte procedure verschilt per deelstaat maar de staten moeten wel in lijn handelen met het kansspelbeleid.

Licentie fee en kosten aanvraag vergunning

Voor drie landen is bekend wat casino's aan licentievergoeding en aanvraagkosten betalen voordat zij een casino mogen exploiteren. Oostenrijk rekent in de huidige aanbestedingsprocedure per vestiging € 100.000 aan licentievergoeding en € 10.000 aan aanvraagkosten. In het Verenigd Koninkrijk wordt er per jaar een licentievergoeding betaald. Deze is verschillend voor een klein (bijna € 64.000) en een groot casino (€ 133.000). De aanvraagkosten worden eenmalig betaald en zijn voor een klein casino ruim € 35.000 en voor een groot casino ruim € 46.000. In België geldt een vast jaarlijks bedrag van € 17.840 als licentievergoeding plus € 560 per toestel. De aanvraagkosten zijn niet bekend.

Over het algemeen is de hoogte van de licentievergoeding afgestemd op de kosten van het toezicht op de kansspelmarkt. In België dienen de licenties om de kosten van de Kansspelcommissie te dekken. Formeel gaat het om een bijdrage in de “werkings-, personeels- en oprichtingskosten” van de Kansspelcommissie.²⁹ Met de huidige tarieven wordt dit doel ruimschoots behaald. In 2010 brachten de licenties in totaal ruim € 4,3 miljoen op. De kosten van de Kansspelcommissie bedroegen € 3,4 miljoen. Het niet gebruikte budget wordt geboekt in een structureel fonds dat is voorbehouden voor de Kansspelcommissie.³⁰

²⁹ Federale Overheidsdienst Justitie (2010a).

³⁰ Kansspelcommissie (2010).

In het Verenigd Koninkrijk zijn de inkomsten van de onafhankelijke toezichtouder – de Gambling Commission – vrijwel volledig afhankelijk van de licentievergoedingen. De hoogte van die vergoedingen is dan ook afgestemd op het benodigde budget van de Gambling Commission. In 2011 was de omvang van de inkomsten uit de licentievergoedingen £ 13,3 miljoen. De kosten waren in hetzelfde jaar £ 13,4 miljoen.³¹

In Oostenrijk heeft de hoogte van de licentievergoeding meer het karakter van een belasting. Zo geldt een uniform tarief van € 100.000 per vergunning voor alle vormen van kansspelen. Dit is in de Oostenrijkse kansspelwet vastgelegd.³² Ook de kosten voor het aanvragen van een vergunning, die € 10.000 bedragen, zijn uniform.

Speelautomatenmarkt

Voor de speelautomatenmarkten geldt een ander vergunningstelsel dan voor de casinomarkten. België en Oostenrijk hebben een maximum aantal vergunningen vastgesteld en Oostenrijk besteedt deze aan via een openbare aanbesteding. In de andere landen kan een geïnteresseerde partij een vergunningsaanvraag indienen. Het is onbekend of de vergunningen voor de speelautomatenmarkt ook een beperkte looptijd hebben waarna ze opnieuw verstrekt worden en of het Verenigd Koninkrijk en Duitsland een maximum aantal vergunningen uitgeeft.

3.5 Looptijd vergunningen casinomarkt

De internationale quick-scan laat zien dat de looptijd van een vergunning over het algemeen 10 tot 15 jaar is. Alleen het Verenigd Koninkrijk is hier een uitzondering op aangezien zij een onbeperkte vergunningsduur hanteert.

Uit de uitspraak van het Hof in de zaak Engelmänn, in september 2010 blijkt dat een concessie-duur van 15 jaar een beperking van de vrijheden uit artikelen 49 en 56 (VWEU)³³ vormt: *“Wat in de tweede plaats de duur van de concessies betreft, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat de verlening van concessies voor een duur tot vijftien jaar de uitoefening van de door de artikelen 43 EG [49 VWEU] en 49 EG [56 VWEU] gewaarborgde vrijheden door marktdeelnemers uit andere lidstaten kan belemmeren en zelfs onmogelijk maken en derhalve een beperking van deze vrijheden vormt”*.³⁴

Vervolgens wordt in de uitspraak echter gesteld dat deze duur gerechtvaardigd lijkt aangezien de vergunninghouder voldoende tijd dient te hebben om de noodzakelijke investeringen voor de oprichting van een casino af te schrijven. De casinovergunningen van de onlangs gesloten openbare aanbesteding in Oostenrijk hebben mede om die reden een looptijd van 15 jaar.

3.6 Conclusies

Tabel 3.2 en Tabel 3.4 vatten de conclusies van de internationale vergelijking samen. Nederland blijkt in de middenmoot te zitten wat betreft de bruto spelopbrengst van de casinomarkt en de

³¹ Gambling Commission (2011d). In aanvulling op de licentievergoedingen ontvangt de Gambling Commission een bijdrage voor het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek.

³² Zie: Glücksspielgesetz (GSpG), artikel 59a.

³³ Beide artikelen worden toegelicht in Bijlage A.

³⁴ Engelmänn case C-64 08, 9 september 2010.

speelautomatenmarkt gezamenlijk. Wel heeft Nederland de hoogste spelopbrengst per hoofd voor de casinomarkt. Als enige land kent Nederland straks een monopolie op de casinomarkt. Oostenrijk kende tot voor kort ook een monopolie maar heeft haar stelsel inmiddels geopend en is in het verlengde daarvan een aanbesteding gestart om nieuwe toetreders te selecteren. In andere landen is het aanbod op de *land-based* kansspelmarkt sterk geconcentreerd. De vijf landen hanteren in ieder geval dezelfde beleidsdoelstellingen als Nederland in hun kansspelbeleid. Sommige landen hebben aanvullende doelstellingen gedefinieerd.

Verder blijkt dat toetreding tot de casinomarkt in de onderzochte landen vooral georganiseerd wordt via *beauty contests* en openbare aanbesteding. Een instrument zoals veilen – gebruikelijk in de telecommunicatie – wordt in deze markt niet aangetroffen. Voor de speelautomaten is een vergunningstelsel gebruikelijk waarbij het aantal vergunningen soms gemaximeerd is. Publieke exploitanten van casino's worden alleen in een strikt gereguleerde markt aangetroffen zoals in sommige deelstaten van Duitsland.

Tabel 3.2 Meerderheid van onderzochte landen heeft een casinomarkt met een oligopolie

	België	Oostenrijk	Verenigd Koninkrijk	Denemarken	Duitsland (16 deelstaten)	Nederland
Marktvorm	Oligopolie	Monopolie*	Oligopolie	Oligopolie	Lokale monopolies en oligopolie/monopolie	Monopolie
Eigendom casino's	Privaat	Privaat	Privaat	Privaat	Publiek en privaat	Publiek
Aantal vestigingen casino's	9 ³⁵	16 ³⁶	149 ³⁷	7 ³⁸	39 en 34 ³⁹	14
Huidige aantal aanbieders	4	1	4 grote partijen, totaal onbekend.	5	Publieke deelstaat: 1 aanbieder, private deelstaat: gem. 3 aanbieders	1
Looptijd licenties	15 jaar	15 jaar	Onbeperkt	10 jaar	Meestal 10 jaar	Onbeperkt
Beperking spelvormen	Ja	Ja	Ja	Ja	Verskillend	
Regionale spreiding	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bruto spelopbrengst per hoofd	€ 127.930.933 / 10.879.159 = € 11,76	€ 258 miljoen / 8.384.745 = € 30,77	£ 803,15 miljoen (€ 957 miljoen) / 62.218.761 = £ 12,91 (€15,39)	€ 43 miljoen / 5.544.139 = € 7,75	€ 800 miljoen / 81.702.329 = € 9,79	€547 miljoen / 16.574.989 = € 33
Toetreding aanbieders	Beauty contest	Via vergunning-aanvraag	Via vergunning-aanvraag	Openbare aanbesteding	Via vergunningen	Momenteel niet mogelijk
Belasting-inkomsten	33-44% BSO	30% BSO	15-50% BSO	45-75% BSO	80% BSO	29% BSO (voor 1/7/2008: 40,85%)
Licentie-fee	Jaarlijks € 17.840 plus €560 per toestel	€ 100.000 euro	voor klein casino: £51.877 per jaar, groot casino: (63.892 euro) £108.132 (133.176 euro) per jaar	onbekend	onbekend	Niet van toepassing, HC draagt BSO af aan de Staat.
Kosten aanvraag	Onbekend	Per licentie € 10.000	Klein casino: £28.641 (35.274 euro), groot casino: £37.591 (46.297 euro)	Onbekend	Onbekend	Niet van toepassing
Speelautomaten	Apart vergunningsstelsel	Apart gereguleerd	Apart vergunningsstelsel	Apart vergunningsstelsel	Apart vergunningstelsel	Apart vergunningstelsel
Online	Gereguleerd, gekoppeld aan land-based vergunning	Gereguleerd, niet gekoppeld	Gereguleerd, niet gekoppeld	Gereguleerd, niet gekoppeld	Gereguleerd in 1 staat, niet gekoppeld	Niet gereguleerd

Bron: SEO Economisch Onderzoek. * Momenteel vindt er een vergunningsproces plaats waardoor er meer partijen op de markt kunnen komen.

³⁵ Interview Dr. Nele Hoekx

³⁶ (Bundesministerium für Finanzen, 2011)

³⁷ (Gambling Commission, 2011) 16 onder huidige kansspelwet, 8 voor grote casino's, 8 voor kleine casino's. Daarnaast 149 vergunningen die verleend zijn onder de wet van 1968

³⁸ (The Danish Gambling Authority, 2012)

³⁹ (Deutscher Spielbankenverband, 2012) en (Bundesverband privater Spielbanken in Deutschland, 2011)

Tabel 3.3 geeft een overzicht van de eisen zoals gesteld aan het exploiteren van casino's op het gebied van entertainment, horeca en reclame. De tabel laat zien dat deze onderdelen in de meeste landen gereguleerd zijn. Het Nederlandse beleid op dit vlak lijkt niet restrictiever dan de onderzochte landen. Voor het entertainmentaanbod is geen vaststaand begrip gehanteerd. Hier is gekeken naar wat er in officiële stukken en anders op de site van de casino's zelf is opgenomen.

De tabel geeft ook een overzicht van de invulling van het begrip speelhal in de onderzochte hallen. In alle landen is het in speelhallen niet mogelijk om deel te nemen aan tafelspelen, de speelautomaat staat centraal. Qua regelgeving zijn speelautomaten en casino's in de onderzochte landen gescheiden markten. Of dat economische gezien ook zo is, kan door gebrek aan economische analyses in de betreffende landen niet worden vastgesteld.

Tabel 3.3 Alleen Oostenrijk kent lossere vergunningsvoorwaarden voor entertainment en horeca in casino's

Land	Casino's			Speelhallen	
	Entertainmentaanbod	Alcoholische dranken	Reclame	Kansspelautomaten toegestaan?	Speel tafels toegestaan?
België	Niet gevonden	Niet toegestaan ⁴⁰	Toegestaan maar gereguleerd	Ja waaronder black-jackspelen, paardenwedenschappen, dobbel-spelen, pokerspelen en roulettespelen. ⁴¹	Nee
Oostenrijk ⁴²	Bühneshows toegestaan	Restaurant met alcoholische dranken toegestaan	Toegestaan. Moet op verantwoorde wijze geschieden te beoordelen door de toezichthouder.	Ja	Nee ⁴³
Verenigd Koninkrijk	Niet gevonden	Niet toegestaan ⁴⁴	Secretary of State kan regulering maken met eisen omtrent reclame ⁴⁵	Ja	Nee
Denemarken ⁴⁶	Niet toegestaan	Sterke drank niet toegestaan	Toegestaan maar gereguleerd ⁴⁷	Ja	Nee ⁴⁸
Duitsland ⁴⁹	Wordt aangeboden	Niet aangeboden	Sponsoring toegestaan	Ja	Nee
Nederland	Entertainment toegestaan tot waaronder een klein theater ⁵⁰	Restaurant met alcoholische dranken toegestaan ⁵¹	Onderhevig aan Gedrags- en reclamecode kansspelen. Verbod op reclame voor minderjarige en kwetsbare groepen. ⁵²	Ja, waaronder elektronische roulettetafel (Meerspel)	Nee

Bron: SEO Economisch Onderzoek

⁴⁰ (Federale Overheidsdienst Justitie, 2010b), art 37: de exploitant mag in de speelzaal geen bar of restaurant uitbaten, noch zulks aan een derde toevertrouwen

⁴¹ (Kansspelcommissie, 2010)

⁴² (Casino Admiral, 2012)

⁴³ (Casino Admiral, 2012)

⁴⁴ (Salford City Council, 2009), art 7, lid 1

⁴⁵ (Parliament of the United Kingdom, 2005), artikel 328

⁴⁶ (The Danish Gambling Authority, 2010), artikel 20

⁴⁷ Marketing mag niet gericht zijn op niet-volwassenen, mag geen bekende mensen gebruiken en hun succes aan gokactiviteiten toeschrijven, mag niet insinueren dat gokken een oplossing is voor financiële problemen of de speler meer sociaal geaccepteerd maakt (The Danish Gambling Authority, 2010), artikel 36

⁴⁸ (The Danish Gambling Authority, 2010), artikel 20

⁴⁹ (Merkur Casino, 2012)

⁵⁰ Brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 24 557, nr. 117.

⁵¹ Onduidelijk is of de alcoholische dranken mogen worden genuttigd tijdens het spelen.

⁵² Algemene Rekenkamer (2011), Holland Casino: naleving overheidsbeleid, 32 636, nr. 1.

Tabel 3.4 Het aantal vergunningen op de speelautomatenmarkt is veelal hoger dan op de casinomarkt

	België	Oostenrijk	Verenigd Koninkrijk	Denemarken	Duitsland	Nederland
Bruto spelopbrengst per hoofd bevolking	€ 180.765.585 (2009) = € 17 per hoofd	Niet bekend	£ 313,28 miljoen (€373 miljoen) = € 6 per hoofd	DKK 1.314 miljoen (€177 miljoen) in 2011 = € 32 per hoofd	€ 4.050 miljoen in 2010 (voor de gehele speelautomatenmarkt) = € 50 per hoofd	Nederland
Huidige aantal aanbieders	Maximaal 119	Onbekend, waarschijnlijk beperkt aantal	805	± 430	Niet bekend	€370 miljoen = € 22 per hoofd
Huidig aantal vestigingen	180	Maximaal 15	2.396	1.089 vestigingsvergunningen	12.300	64 (2006) C3 = 40%
Toetredingsmogelijkheden	Vergunningsaanvraag tot aan maximum aantal vergunningen	Via openbare aanbestedings-procedure tot aan maximum van 3 per federale staat	Vergunnings-aanvraag	Vergunningstelsel, onbeperkt aantal vergunningen	Via vergunning	267 (2011)
Regulering	Minimum leeftijd Maximum inzet, maximum uurverlies, maximale winst	Minimum leeftijd, maximum inleg, maximum uitbetaling, cool-off fase, minimum speluur, meerdere spellen tegelijk niet mogelijk, geen jackpots	Exploitatievergunning, persoonlijke managementvergunning	Minimumleeftijd en speelautomatenhallen moeten bemand zijn met personeel	Minimum leeftijd, maximum inleg, maximum uitbetaling, cool-off fase, minimum speluur, niet meer dan twee spellen tegelijk mogelijk, geen jackpots	Via vergunning
Belastinginkomsten	Glijdende schaal: 20-50% BSO	Progressief belastingstelsel, verschillende schalen gebaseerd op hoogte van het inkomen.	20% BTW	41% tot 71% van de bruto spelopbrengst	Inkomstenbelasting + <i>trade tax</i> + BTW + gemeentelijke entertainment belasting	Minimum leeftijd, maximum inleg, maximum uurverlies, minimum speluur,
Licentievergoeding	€ 8.920 (2011) per speelautomatenhal	Niet bekend	Afhankelijk van categorie £ 860 tot £ 2.905 (€ 1.059 tot € 3.577)	750 DKK per jaar (€ 100 per jaar)	Niet bekend	29% BSO

Bron: SEO Economisch Onderzoek

4 Empirische analyse *land-based* kansspelmarkt

Met een empirisch model modelleert dit hoofdstuk de concurrentie op de kansspelmarkt. Dit model laat zien wat het effect is van toe- en uittreding van casino's op specifieke locaties. De groei van het marktpotentieel in de casinomarkt kan gepostuleerd worden, maar niet exact geschat.

Hoofdstuk 4 en Bijlage B bespreken de opzet en resultaten van de empirische analyse om het marktpotentieel te bepalen. De analyse richt zich vooral op de casinomarkt, maar bekijkt die markt in samenhang met de speelautomatenbranche.

4.1 Inleiding

Kernvragen

Een studie naar de marktordening is een studie naar de concurrentieverhoudingen op een markt. Het ontwerp van de marktordening voor de *land-based* kansspelmarkt vraagt daarmee allereerst onderzoek naar de werking van die markt. Wat betekent een groter aantal aanbieders voor de concurrentie-intensiteit op de markt? Wordt daarmee de vraag beter bediend? Wat is de impact van toetreding of de dreiging van toetreding op bestaande aanbieders? De ruimte voor concurrentie wordt mede bepaald door de ruimte voor toetreding. Daarom kijkt dit hoofdstuk mede naar de ontwikkeling van het marktpotentieel dat bepalend zal zijn voor de vraag hoeveel vergunningshouders uiteindelijk actief kunnen worden op de Nederlandse casinomarkt.

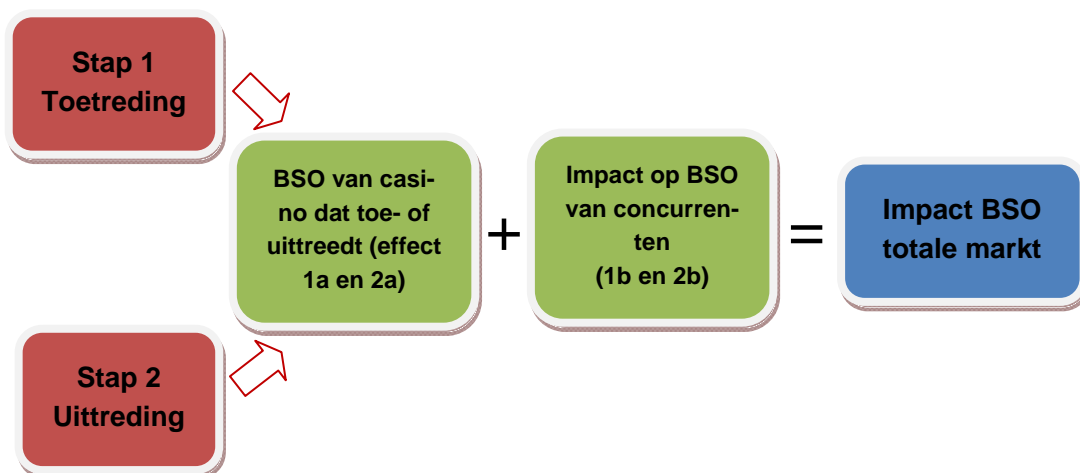
Methode

De empirische analyse beantwoordt de vraagstelling via de volgende stappen:

- **Stap 1: Wat is het effect van toetreding?** Als de markt voor casinospelen opengaat, treden nieuwe partijen toe. Dit heeft twee effecten:
 - Een nieuw casino genereert omzet (bruto spelopbrengst) (effect 1 a);
 - Een nieuw casino concurreert met bestaande casino's en veroorzaakt mogelijk omzet verlies bij concurrenten (effect 1 b).
- **Stap 2: Wat is het effect van uittreding?** Een open markt betekent niet alleen toetreding van partijen; marktdynamiek houdt ook in dat casino's bij gebrek aan marktpotentieel of kostenefficiëntie de markt verlaten. Dit genereert twee effecten:
 - Een casino dat de markt verlaat verliest omzet (bruto spelopbrengst) (effect 2 a);
 - Een casino dat de markt verlaat biedt nieuwe ruimte voor omzetgroei aan concurrenten (effect 2b).

Figuur 4.1 beschrijft dit proces grafisch.

Figuur 4.1 Empirische analyse van toe- en uittreding casino's in twee stappen



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Deze analysestappen zijn uitgevoerd op basis van een regressieanalyse waarvoor gegevens van Holland Casino zijn gebruikt over de periode 1999-2010. In deze periode is het spelaanbod van Holland Casino gewijzigd en zijn er bovendien nieuwe vestigingen geopend. Door de impact van deze ontwikkelingen op de bruto spelopbrengst van Holland Casino te analyseren geeft de analyse een antwoord op effecten 1a en 2a in Figuur 4.1: wat is de extra omzet of het omzetverlies als een casino toetreedt dan wel de markt verlaat?

De regressieanalyse is vervolgens uitgebreid met een analyse van de concurrentieverhoudingen op de casinomarkt. Deze concurrentieanalyse biedt de gelegenheid een antwoord te geven op de effecten 1b en 2b: wat gebeurt er met de omzet bij concurrenten? De invloed van concurrentie blijkt vooral bepaald door de geografische afstand tussen de casino's: de intensiteit van de concurrentie – en dus het potentiële verlies aan omzet of de potentiële groei van omzet – is afhankelijk van de afstand in kilometers tot het volgende casino.

Drempel voor toe- of uittreding

De geschetste methode stelt in staat uitspraken te doen over de effecten van de variatie van het aantal casino's in de Nederlandse markt. Dit geeft nog geen antwoord op de vraag hoeveel casino's kunnen toe- of uittreden, het marktpotentieel in termen van het aantal casinovestigingen in de markt. Hiervoor is een volgende analysestap nodig:

- **Stap 3: Wat is de drempel voor partijen om tot de markt toe te treden of uit te treden?**

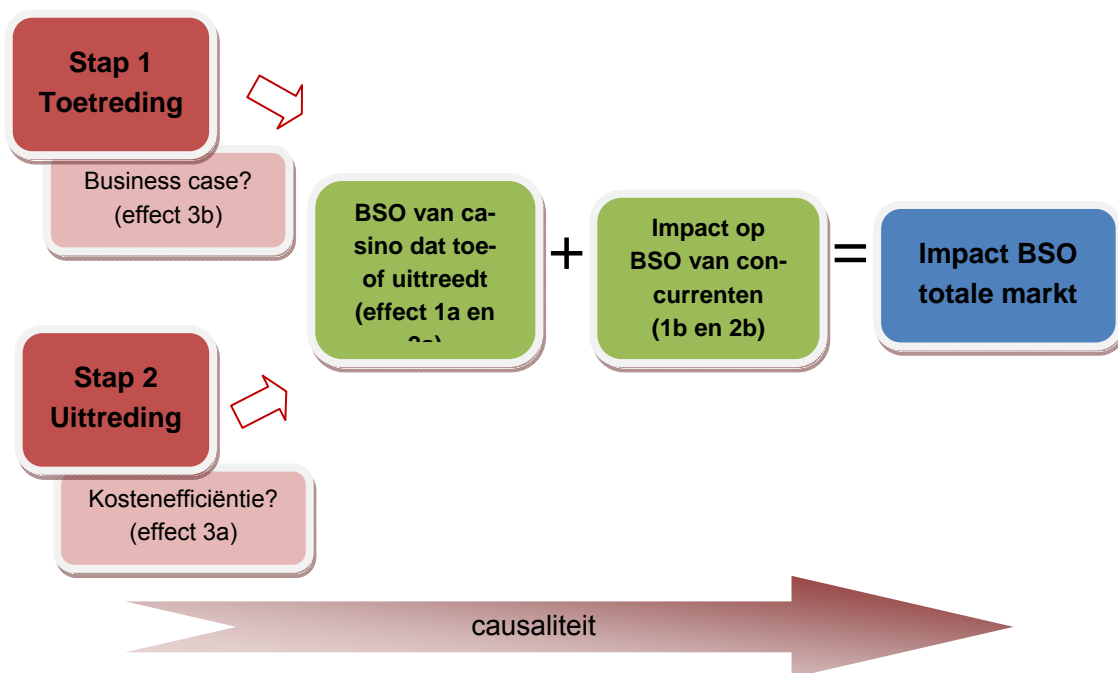
Het antwoord op deze vraag kent verschillende onderdelen.

- Voor bestaande vestigingen van Holland Casino is de vraag relevant of de kostenefficiëntie voldoende is om winstgevendheid te garanderen (effect 3a). In een concurrerende markt worden bedrijven die onvoldoende kostenefficiënt opereren door concurrentie gedwongen de markt te verlaten;
- Voor potentiële toetreders is de vraag relevant of er een positieve businesscase bestaat voor toetreding. Toetreding gaat gepaard met specifieke kosten zoals de bouw of overname van een casino. Het rendement van de toekomstige onderneming moet voldoende hoog zijn om deze stap te overwegen (effect 3b).

De empirische analyse van dit hoofdstuk geeft alleen antwoord op effect 3a: de vraag of bestaande vestigingen kostenefficiënt opereren. De analyse van een businesscase is afhankelijk van veronderstellingen over *toekomstige* ontwikkelingen in de markt. Dit vraagt een ander type analyse die in Hoofdstuk 5 en Bijlage 3 wordt uitgevoerd. De kostenefficiëntie kan wel worden bepaald aan de hand van de regressieanalyse. Daarin is op basis van ontwikkelingen uit het verleden berekend wat de bruto spelopbrengst zou zijn van een kostenefficiënte casinovestiging.

Figuur 4.2 voegt stap 3 toe aan het stappenoverzicht van de empirische analyse.

Figuur 4.2 Drempel voor toe- en uittreding mede bepalend voor effect op totale casinomarkt



Causaal verband

Figuur 4.2 verklaart hoe de empirische analyse van de ontwikkeling van de casinomarkt tot stand komt. Toe- en uittreding zijn de centrale elementen van deze analyse; de ontwikkeling van de totale markt is het resultaat van de analyse. Dit heeft gevolgen voor de interpretatie van de resultaten. Er is geen onafhankelijke schatting gemaakt van hoe de vraag naar casinospelen zich in de toekomst ontwikkelt. Hiervoor is marktonderzoek nodig dat inzichten kan bieden in de aard en ontwikkeling van de vraag, maar ook beperkingen kent.⁵³ De regressieanalyse schat de ontwikkeling van de vraag in directe relatie met de ontwikkeling van het aanbod.⁵⁴ Voor de ontwikkeling van de vraag is tenslotte niet alleen de behoefte aan kansspelen bij consumenten bepalend, maar ook of er een casino in de buurt is waar gespeeld kan worden. De ontwikkeling van het aanbod stelt zo belangrijke grenzen aan de toekomstige ontwikkeling van de markt. De toekomstige ont-

⁵³ Consumentenonderzoek via enquêtes geeft meestal geen zuivere schatting van consumentenvoorkeuren. Het is lastig om sociaal wenselijke antwoorden in een enquête te voorkomen.

⁵⁴ Men spreekt in dit verband wel van de ‘revealed preference’ van consumenten: de voorkeuren zoals in de daadwerkelijk uitgeoefende vraag naar voren komen.

wikkeling van het aanbod kan echter niet geschat worden op basis van gegevens uit het verleden. Dat kan alleen als de structuur van de markt – het aantal casino's en de concurrentieverhoudingen – ongewijzigd blijft. Doel van dit onderzoek is juist om de effecten te onderzoeken op een markt met een gewijzigde marktordening mét concurrentie en een mogelijk groter aantal casino's. Dit betekent dat het causaal verband van de analyse loopt van toe- en uittreding naar de impact op de bruto spelopbrengst in de totale casinomarkt.

Beperkingen van de empirische methode

De conclusie voor het effect op de bruto spelopbrengst in de totale casinomarkt is met andere woorden empirisch onderbouwd, maar dit marktpotentieel is mede afhankelijk aan veronderstellingen over de drempels voor toe- en uittreding.⁵⁵ Zoals gesteld is een nadeel van de regressieanalyse dat toekomstige veranderingen in de consumentenvraag buiten beeld blijven. Deze vraag is wel bepalend voor de businesscase van toetreders. Onderhavige analyse van de businesscase is gebaseerd op veronderstellingen over dit marktpotentieel.

Evenmin is het mogelijk om op basis van empirische analyses nauwkeurige uitspraken te doen over de spelopbrengst in businessmodellen of beleidsomgevingen die sterk afwijken van die waarop de analyse is gebaseerd. Een voorspelling van het effect van halvering of verdubbeling van het aantal casino's is minder betrouwbaar. Ook kan op grond van historische gegevens moeilijk een uitspraak gedaan worden over de marktontwikkeling bij radicale beleidswijzigingen. Onderhavige analyse van de beleidswijzigingen steunt op een scenarioaanpak. De analyse van scenario's is een gebruikelijke methode om grip te krijgen op onzekere factoren bij toekomstige beleidswijzigingen. Voorbeelden zijn analyses van het Centraal Planbureau over hervormingen in de sociale zekerheid of de invloed van ontwikkelingen op het terrein van milieu en energie in de scenariostudie Welvaart en leefomgeving van de gezamenlijk planbureaus.⁵⁶ Dergelijke scenario's zijn geen voorspellingen van de toekomst; het zijn empirische onderbouwde toekomstbeelden, gebaseerd op een logisch consistente set veronderstellingen. De geldigheid van de scenario's is dan ook beperkt tot de veronderstellingen. Dit geldt ook voor de scenario's voor de marktordening van de casinomarkt, die in Hoofdstuk 5 worden uitgewerkt. Dit onderzoek presenteert geen empirische schatting van het toekomstig marktpotentieel; het onderzoek biedt een empirisch onderbouwde analyse van scenario's over de toekomstige ontwikkeling van die markt.

Dit hoofdstuk trekt dan ook geen conclusies over het aantal casino's in de toekomstige casinomarkt. Dit hoofdstuk bevat een empirische analyse op basis van gegevens uit het *verleden*. Het volgende hoofdstuk kijkt vooruit en analyseert de marktordening van de casinomarkt op van scenario's over de *toekomst*.

4.2 Afbakening: welke markt?

De voorvraag is voor welke markt de ordening bestudeerd moet worden. Voor de afbakening van de *land-based* kansspel markt is de aanwezigheid van substituten van belang (productmarkt) alsook de regionale grens van de markt (geografische markt). Internationaal gezien tendeeft de kansspel-

⁵⁵ Extern bepaalde drempels zijn de wettelijke eisen op het vlak van preventie, consumentenbescherming en antiwitwasbeleid. Een drempel die afhankelijk is van de bedrijfsvoering is het niveau van kostenefficiëntie. Dit is bepalend voor de vraag of de exploitatie van een kansspelbedrijf uiteindelijk rendabel is.

⁵⁶ Zie: De Mooij (2006) en CPB, MNP en RPB (2006).

sector naar een vorm van entertainment. Moet het kansspelbedrijf dan gezien worden als onderdeel van de entertainmentmarkt en concurreert een casino dus met andere vormen van entertainment zoals een bioscoop of een avond theater?

- Concurreren casino's *rechtstreeks* met andere vormen van entertainment? Casino's bieden horeca aan en in het buitenland zelfs een heel palet aan andere entertainmentvormen. Daarmee concurreren de casino's rechtstreeks met de entertainmentindustrie en lijkt entertainment de relevante markt. In Nederland staat deze ontwikkeling echter nog in de kinderschoenen. Entertainment is nog geen zelfstandige bron van inkomsten voor casino's en speelautomaten in Nederland; het zou dat in de nabije toekomst wel kunnen worden. Zelfs horeca speelt een zeer kleine rol in de exploitatie van een casino.
- Is de kansspelmarkt een *substituut* voor de entertainmentmarkt? Dit zou betekenen dat de prijs van een bioscoopkaartje bijvoorbeeld van invloed is op het aantal bezoekers van casino's en speelautomatenhallen. Er bestaat geen bewijs voor significante onderlinge beïnvloeding; wel lijken de markten invloed te ondervinden van dezelfde onderliggende economische factoren zoals de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen onder invloed van de economische conjunctuur (Intraval 2011, p. 102).

Als de kansspelmarkt wordt afgebakend tot het aanbieden van kansspelen is de vraag of de segmenten van deze markt als afzonderlijke productmarkten moeten worden gezien, of dat ze onderdeel zijn van een overkoepelende kansspelmarkt. Hier is vooral de aard van het kansspel van belang. Er is geen strikte definitie van een casino: speelautomatenhallen dragen ook vaak de naam casino. Wat Holland Casino onderscheidt van speelautomatenhallen is de mogelijkheid een ander type kansspel te beoefenen.

- Een speelautomatenhal mag geen tafelspelen aanbieden. Tafelspelen bieden spelers in sommige gevallen de mogelijkheid om tegen elkaar te spelen. In de speelautomatenhal is dit niet mogelijk;
- Het spelrisico is bij een kansspel in een speelautomatenhal beperkt via regulering van de automaat. Dit betreft de snelheid van het spel, de maximuminleg, het uitkeringspercentage en het maximale uurverlies. Bij Holland Casino heeft de speler de mogelijkheid tegen hogere inzetten een mogelijk hogere geldprijs te winnen. Dit is het onderscheid tussen lichtere en zwaardere kansspelen.

Gezien de aard van het kansspel bestaat er een relatie tussen de markten waarop Holland Casino en de speelautomatenhallen opereren: in beide gevallen staat het winnen van een geldprijs centraal. Op de *land-based* kansspelmarkt zijn verder de loterijen in verschillende vormen actief. De empirische analyse van dit hoofdstuk laat zien dat de onderlinge concurrentie tussen Holland Casino en de speelautomatenmarkt beperkt is. Deze marktsegmenten lijken zelfs complementair. Een speelautomatenhal in de buurt van een casino heeft een licht positief effect op de bruto spelopbrengst van het casino. Het lijkt erop dat casino's en speelautomaten een verschillend deel van de kansspelmarkt bedienen.

Ook technologische ontwikkelingen zorgen voor verschuivende bakens in de markt. Dit blijkt uit de opkomst van het online kansspel aanbod. Gaat het online casino straks het *land-based* casino van de troon stoten? Dat is twijfelachtig. De online markt kannibaliseert zonder meer op de *land-based* kansspelmarkt, maar casino's hebben een eigen "feel" zoals de Global Gaming Outlook stelt: "casino gaming will always reflect a local or regional atmosphere". Dit onderscheidt de *land-*

based kansspelmarkt van de online markt en zorgt ervoor dat de markten in zekere zin gescheiden blijven.

Conclusie is dat de marktafbakening voor dit onderzoek vooral gericht is op de productmarkt zoals bepaald door de aard van het kansspel: casino's met relatief zware spelen of speelautomaten in het lichtere segment. Daarnaast speelt de geografische dimensie een rol. Hoofdstuk 4 laat zien dat casino's vooral publiek uit de nabije omgeving trekken. Casino's die op grote afstand van elkaar liggen concurreren daardoor maar beperkt.

4.3 Modellering van de bruto spelopbrengst en de concurrentie op de casinomarkt

De berekening van effect in Figuur 4.1 vindt plaats in een geïntegreerd empirisch model. Dit model geeft dus inzicht in (a) het effect op de bruto spelopbrengst van toe- of uittreding van een casino en (b) het effect op de bruto spelopbrengst bij concurrerende casino's.

Wat bepaalt de bruto spelopbrengst van een extra casino?

Om de bruto spelopbrengst van een nieuw casino te bepalen is een regressieanalyse gemaakt van de factoren die de bruto spelopbrengst van vestigingen van Holland Casino in het verleden hebben bepaald. Concreet zijn voor deze vraag de volgende variabelen van belang:⁵⁷

- het aantal *speeltafels* per locatie
- het aantal *automaten* per locatie
- het aantal inwoners binnen een straal van 10 kilometer rondom een Holland Casino
- de invoering van het *rookverbod* per 1 juli 2008
- de ontwikkeling van het *nominale bruto binnenlands product*

De empirische analyse geeft inzicht in de structurele impact van deze variabelen op de bruto spelopbrengst van een casino. Dat betekent dat ze gebruikt kunnen worden om uitspraken te doen over de toekomstige ontwikkeling van de bruto spelopbrengst van een (nieuw) casino. De resultaten voor de genoemde variabelen kunnen echter niet los worden gezien van de invloed van concurrentie in de markt op de ontwikkeling van de bruto spelopbrengst. Het model schat de invloed van deze variabelen daarom in een geïntegreerde analyse.

Impact van concurrentie op de bruto spelopbrengst van een casino

De analyse van de concurrentie voegt de volgende variabelen toe aan het empirische model:

- de *concurrentie van nabijgelegen casino's*;
- de *concurrentie van nabijgelegen speelhallen*;
- het gemiddelde aantal kansspelautomaten per speelhal per jaar;
- het gemiddeld aantal spelersplaatsen per speelhal per jaar;

⁵⁷ Bijlage C beschrijft de verklarende variabelen in meer detail en verklaart tevens de bronnen voor de gegevens.

- de opbrengst van de totale speelautomatenbranche;
- de winst van de totale speelautomatenbranche.

Belangrijke vraag is hoe de intensiteit van concurrentie tussen casino's gemeten kan worden. Dit hoofdstuk onderzoekt de geografische concurrentie tussen casino's onderling en tussen casino's en speelhallen. Daarvoor is per casino een maat ontwikkeld voor de nabijheid van casino's en van speelhallen, waarbij is gewogen met de reisbereidheid van casinobezoekers. Deze maat is een cijfer dat aangeeft hoe intensief de concurrentie tussen casino's is. Een hoog cijfer geeft aan dat de afstand tot een volgend casino in kilometers uitgedrukt klein is en duidt op intensieve concurrentie; een laag cijfers geeft aan dat de afstand tot het meest nabijgelegen casino in kilometers uitgedrukt groot is met een minder intensieve concurrentie tot gevolg.

Tabel 4.1 geeft het verband weer tussen de afstand en de bezoekfrequentie voor een bezoek aan een vestiging van Holland Casino.⁵⁸ De relatie in deze tabel dient als startpunt voor de concurrentiemaat van speelhallen en casino's: een speelhal (en een casino) dichtbij een specifiek casino is concurrentieel relevanter dan een speelhal verder weg.

Tabel 4.1 De bezoekfrequentie neemt toe naarmate iemand bij een Holland Casino vestiging woont

Afstand dichtstbijzijnde casino in km	Bezoekers (%)	Bezoeken (%)	Bezoeken (aantal)	Inwoners (18+ jaar)	Bezoekfrequentie per hoofd van de bevolking
0-10	31%	40%	2.010.000	3.581.340	0,56
11-20	27%	29%	1.440.000	3.309.906	0,44
21-30	18%	13%	660.000	1.959.350	0,34
>30	24%	17%	870.000	3.349.404	0,26
Totaal	100%	100%	4.980.000	12.200.000	0,41

Bron: Research voor beleid (2002).

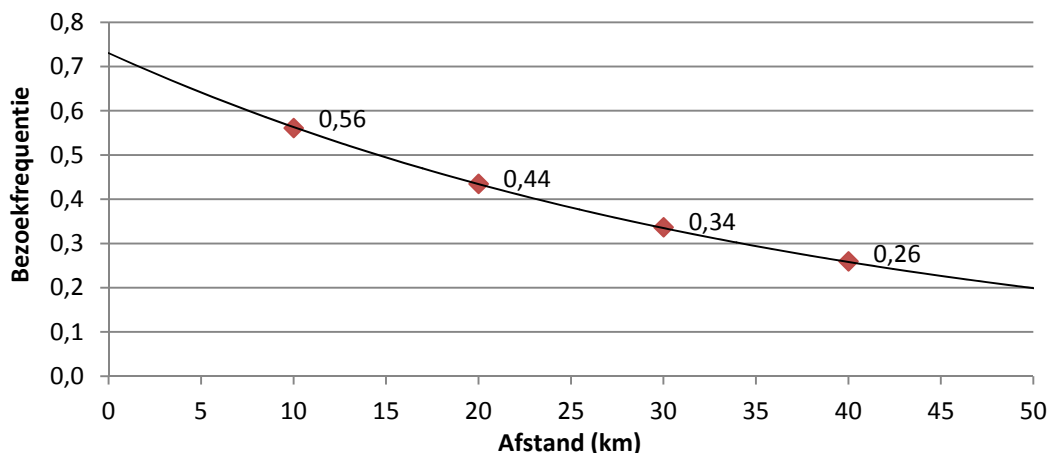
De relatie tussen bezoekfrequentie en afstand tot het dichtstbijzijnde casino wordt gebruikt om de uiteindelijke concurrentiemaat te bepalen. Figuur 4.3 geeft de cijfers in de tabel weer in een grafiek, waarbij van de afstandsintervallen steeds de bovengrens is gehanteerd. Daarmee geeft de lijn dus een bovengrens voor de bezoekfrequentie als functie van de afstand tot het dichtstbijzijnde casino. De figuur laat een exponentieel afnemende trend zien met een bezoekfrequentie van gemiddeld ongeveer 0,73 per jaar voor inwoners die heel dichtbij een casino wonen. Wanneer dit wordt vermenigvuldigd met het aantal inwoners in Nederland van 18 jaar en ouder kan geconcludeerd worden dat het absolute maximum voor het aantal *bezoeken* aan Holland Casino, wanneer iedere inwoner van Nederland heel dichtbij een casino zou wonen, op basis van deze gegevens 8,9 miljoen is. Vergeleken met de bezoekersaantallen sinds 1999 lijkt dit een plausibel aantal: het aantal bezoeken steeg tussen 1999 en 2007 van ruim 5,1 naar bijna 7,5 miljoen, waarna het tussen 2007 en 2010 weer daalde tot ruim 5,6 miljoen bezoeken.⁵⁹ Bij een gemiddelde besteding van € 97 per bezoek in 2010, komt de bovengrens voor de bruto baten uit op € 865 miljoen,

⁵⁸ Deze cijfers zijn gebaseerd op onderzoek uit 2002, maar de verwachting is dat de relatieve reisbereidheid (als functie van de afstand) in de tijd voldoende stabiel is.

⁵⁹ Merk op dat het hier gaat om het aantal *bezoeken*, niet om het aantal *unieke bezoekers*.

een groei van bijna 60 procent ten opzichte van het huidige niveau bij een extreme uitbreiding van het aanbod op basis van het huidige concept.

Figuur 4.3 De maximale bezoekenfrequentie als functie van de afstand tot een Holland Casino



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. Research voor beleid (2002).

Met behulp van een afstandsmatrix waarin de afstand in kilometers van elk van de 14 vestigingen van Holland Casino ten opzichte van een andere vestiging of een speelhal is uitgezet, wordt voor elk casino een maat bepaald voor de nabijheid, en daarmee de concurrentie, van speelhallen en casino's. Deze afstandsmatrix wordt gewogen met de relatie tussen afstand en bezoekenfrequentie. Vanuit deze matrix worden twee maten bepaald voor de 14 verschillende casinovestigingen: één voor de concurrentie met andere casino's en één voor de concurrentie met speelhallen.⁶⁰

Resultaten

Tabel 4.2 beschrijft de invloed van de verklarende variabelen op de bruto spelopbrengst van Holland Casino.

Tabel 4.2 Resultaten van de regressie op de bruto spelopbrengst van Holland Casino

Variabele	Coëfficiënt	St. deviatie	t-waarde
Constante	-2,461	0,880	-2,80***
Log(Tafels)	0,239	0,051	4,65***
Log(Automaten)	0,130	0,069	1,88*
Dummy rookverbod	-0,355	0,024	-14,93***
Concurrentiemaat casino's	-0,229	0,116	-1,98*
Concurrentiemaat speelhallen	0,025	0,005	4,83***
Log(BBP)	0,893	0,227	3,94***

*** 1% significant, ** 5% significant, * 10% significant

Het aantal tafels en het aantal automaten blijkt samen te gaan met een grotere spelopbrengst en ook het rookverbod heeft duidelijk een significante invloed gehad. Het logmodel geeft met een

⁶⁰ De concurrentiemaat voor casino's is dynamisch in de tijd in de zin dat deze verandert in de jaren dat er een casino is geopend. In de beschikbare tijdreeks zijn de casino's in Leeuwarden, Venlo (beide in 2006), Enschede (in 2002) en Utrecht (in 2000) geopend. Elk nieuw casino zorgt voor een hogere concurrentiemaat bij bestaande casino's. De maat voor speelhallen is als statisch aangenomen, omdat het aantal speelhallen de afgelopen jaren vrijwel gelijk is gebleven. Tevens blijkt uit gegevens van locaties van speelhallen in de laatste jaren (Verispect, 2009-2011) dat er nauwelijks speelhallen zijn verhuisd.

coëfficiënt van -0.355 aan dat opbrengstdaling door toedoen van het rookverbod ongeveer 30 procent per vestiging is. Ook het bruto binnenlands product (BBP) heeft in het model een significant effect op de bruto spelopbrengst. De coëfficiënt ligt dicht bij 1, waarmee wordt aangegeven dat de opbrengsten van casino's (na correctie voor andere invloeden) ongeveer gelijke tred houden met het nominale BBP.

De concurrentiematen voor casino's en speelhallen zijn ook significant. De negatieve coëfficiënt van de concurrentiemaat van casino's betekent een negatief effect op de bruto spelopbrengst wanneer een ander casino dichtbijgelegen is. De coëfficiënt van de concurrentiemaat voor speelhallen wijst op een licht positief verband: een speelhal vlak naast een casino valt samen met een 2,5 procent hogere spelopbrengst van het casino. Er zijn op grond hiervan dus geen aanwijzingen voor sterke concurrentie tussen beide deelmarkten, eerder voor het tegendeel. Een mogelijke verklaring is dat speelhallen bijdragen aan het imago van of bezoek aan een uitgaanslocatie, waar ook casino's van profiteren. Een alternatieve verklaring zou kunnen zijn dat zowel casino's als speelhallen zich vestigen in dichtbevolkte gebieden. De variabele voor het aantal inwoners in een straal van 10 kilometer rondom een casino bleek echter niet significant. Dat wijst erop dat bevolkingsconcentratie geen verklaring is voor het positieve verband tussen de spelopbrengst van casino's en de nabijheid van speelhallen.

Om de interactie met de speelautomatenhallen – binnen de mogelijkheden met de beschikbare gegevens – nader te onderzoeken, is een aantal gegevens van de branche getoetst in het model. Tussen 2001 en 2009 zijn gegevens bekend over opbrengt en de winst van speelhallen, en van het aantal automaten, meerspelers en spelersplaatsen. Deze variabelen blijken in het model geen effect te hebben op de bruto spelopbrengst van casino's.

Conclusie

De coëfficiënt van het aantal speeltafels en speelautomaten is positief. Dit resultaat kan gebruikt worden om het effect van toetreding te analyseren op de bruto spelopbrengst. Een nieuw casino vergroot tenslotte het aantal speeltafels en speelautomaten. Dit is met andere woorden nieuw aanbod waarvoor voldoende vraag is. Dit is een conclusie die alleen geldig is zolang de omstandigheden van de markt niet al te drastisch wijzigen.

Een ander belangrijk resultaat is het gevonden verband voor de interactie tussen casino's: deze kan worden gebruikt om het effect van opening en sluiting van casino's op de rest van de markt te modelleren. Een verandering in de concurrentiemaat door meer of minder casino's kan zo direct worden vertaald naar een opbrengststijging of opbrengstdaling voor andere casino's.

De empirische analyse wijst verder op een licht positief verband van de concurrentie tussen speelhallen en casino's: een speelhal vlak naast een casino valt samen met een 2,5 procent hogere spelopbrengst van het casino. Er zijn op grond hiervan dus geen aanwijzingen voor sterke concurrentie tussen beide deelmarkten, eerder voor het tegendeel. Een mogelijke verklaring is dat speelhallen bijdragen aan het imago van of bezoek aan een uitgaanslocatie, waar ook casino's van profiteren. Een alternatieve verklaring zou kunnen zijn dat zowel casino's als speelhallen zich vestigen in dichtbevolkte gebieden. De variabele voor het aantal inwoners in een straal van 10 kilometer rondom een casino bleek echter niet significant. Dat wijst erop dat bevolkingsconcent-

tratie geen verklaring is voor het positieve verband tussen de spelopbrengst van casino's en de nabijheid van speelhallen.

4.4 Toetreding van casino's

Met behulp van de concurrentiemaat uit het regressiemodel kan een schatting worden gedaan van het effect van het openen van casino's op de totale bruto spelopbrengst. Dit betreft dus de analyse van effecten 1a. en 1b. in Figuur 4.1. Twee verschillende mogelijkheden zijn bekeken: het openen van een nieuw casino op een plek waar er nog geen in de omgeving is en het openen van een tweede casino in een grote stad.

4.4.1 Perifere toetreding

Gebruikmakend van de concurrentiecoëfficiënt uit het regressiemodel kan het effect van een toetredend casino nader worden onderzocht. Voor dit scenario zijn vijf mogelijke locaties voor een nieuw casino gekozen met een veronderstelde opbrengst op basis van vergelijkbare locaties.⁶¹ Het plaatsen van een nieuw casino zal een afweging moeten worden tussen het marktpotentieel in de regio en de kannibalisatie van andere casino's. Tabel 4.3 veronderstelt dat een vestiging in Den Bosch een groter marktpotentieel heeft. De concurrentiemaat laat zien dat een vestiging op deze locatie ook meer concurrentie heeft van vooral de omliggende casino's in Utrecht, Eindhoven en Breda. Omgekeerd zal de vestiging dan ook meer publiek uit deze locaties wegtrekken en zijn spelopbrengst dus voor een flink deel verkrijgen door kannibalisatie van andere vestigingen.

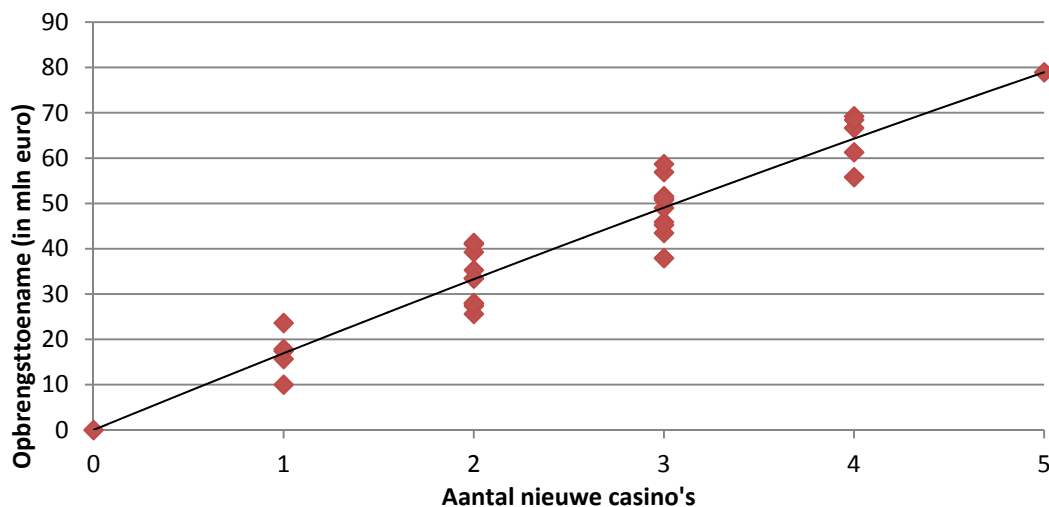
Tabel 4.3 Verondersteld opbrengspotentieel en concurrentiemaat nieuwe locaties

Nieuw casino	Concurrentiemaat	Veronderstelde opbrengst
Den Helder	0,457	20
Texel	0,271	20
Middelburg	0,172	20
Den Bosch	1,585	40
Zwolle	0,622	15

Met behulp van de concurrentiecoëfficiënt uit het regressiemodel is elke combinatie van deze vijf nieuwe casino's doorgerekend. Figuur 4.4 geeft hiervoor de resultaten weer. Bij het toetreden van een nieuw casino moet er rekening mee worden gehouden dat dit een negatief effect uitoefent op de bestaande casino's.

⁶¹ Merk op dat voor deze veronderstelde opbrengst geen marktonderzoek is verricht.

Figuur 4.4 Verondersteld effect van nieuwe vestigingen op de totale spelopbrengst



Bron: SEO Economisch Onderzoek

De figuur laat zien dat zoals verwacht de totale opbrengst bij het plaatsen van een nieuw casino zal stijgen. Opgeteld komen de verwachte spelopbrengsten uit Tabel B.4 echter op een totaal van € 115 miljoen. Rekening houdend met de kannibalisatie van andere vestigingen blijft het effect echter beperkt tot € 79 miljoen.⁶²

4.4.2 Toetreding op meest succesvolle locaties

Op vergelijkbare wijze is het ook mogelijk om het effect van een extra casino op een succesvolle locatie in kaart te brengen. In grote steden als Amsterdam of Rotterdam is er wellicht plaats voor een extra casino. Dit extra casino zal extra inkomsten met zich meebrengen, maar ook zorgen voor een daling van de spelopbrengst in het bestaande casino. Daarnaast zorgt het extra casino ook voor extra concurrentie voor casino's in omliggende steden. Tabel 4.4 geeft de effecten weer van een nieuw casino op één van de zes meest succesvolle⁶³ locaties (in miljoenen euro). Hierbij is aangenomen dat het nieuwe casino identiek is aan het bestaande casino in de stad, en dat het nieuwe casino ook binnen de stad vlak bij het bestaande casino komt te staan.

⁶² Den Bosch blijkt ondanks de relatief hoge concurrentie met bestaande casino's de beste plaats voor een nieuw casino. In een scenario met één nieuw casino is Den Bosch de beste keuze, en ook in elk van de scenario's met twee, drie, vier of vijf nieuwe casino's komt een combinatie met een vestiging in Den Bosch als beste uit de verf. Uiteraard is dit resultaat sterk afhankelijk van het veronderstelde grote marktpotentieel van Den Bosch.

⁶³ Het succes van een casino is in dit geval bepaald op basis van de relatieve bijdrage aan het totaalresultaten. De zes genoemde casino's waren in 2010 vóór aftrek van centrale kosten goed voor 88 procent van de winst van Holland Casino.

Tabel 4.4 Een extra casino zorgt voor grote toename in bruto spelopbrengst

	A'dam	Schev.	R'dam	Utrecht	Venlo	Breda
Spelopbrengst nieuw casino	65,0	44,3	57,9	42,0	31,2	43,0
Afname overige casino's	-30,1	-28,4	-30,4	-27,5	-14,0	-22,3
Netto effect	34,9	15,9	27,5	14,5	17,2	20,7

De tabel laat zien dat de opbrengstafname van de overige casino's groot is. Deze wordt zoals verwacht voor een groot deel (40-60 procent) veroorzaakt door de opbrengstafname van het casino in dezelfde stad. Desalniettemin zorgt een extra casino in elke stad voor een stijging van de totale bruto spelopbrengst van de casinomarkt.

Tabel 4.5 Enkele combinaties van extra casino's laten een vergelijkbaar beeld zien

	Totale spelopbrengst nieuwe casino's	Afname overige casino's	Netto effect
Een extra casino in A'dam en R'dam	118,7	-58,8	59,8
Extra casino in A'dam, R'dam, Schev. en Utrecht	174,7	-104,3	70,5
In alle zes de steden een extra casino	236,1	-135,2	100,9
Twee extra casino's in A'dam en R'dam	182,0	-106,7	75,3

Tabel 4.5 laat nog enkele combinaties van extra casino's zien. Een duidelijk beeld dat naar voren komt is dat twee extra casino's in Amsterdam en Rotterdam nauwelijks nog voor extra opbrengsten zorgen ten opzichte van één extra casino in beide steden. Een extra casino in elk van de zes bovengenoemde steden levert zelfs meer dan € 100 miljoen extra bruto spelopbrengst op, maar zorgt tevens voor een grote afname van de bruto spelopbrengst per casino, hetgeen negatieve gevolgen kan hebben voor de winst.

4.5 Uittreding van casino's

Met behulp van de concurrentiemaat uit het regressiemodel kan een schatting worden gedaan van het effect van het sluiten van casino's op de totale bruto spelopbrengst. Dit betreft dus de analyse van effecten 2a. en 2b. in Figuur 4.1.

4.5.1 De minimum efficiënte schaal van een casino

Naast een model voor de *bruto spelopbrengst* kan er ook worden gekeken naar verklarende factoren voor de *winst* van vestigingen van Holland Casino. Het netto winstpercentage per vestiging⁶⁴, wordt in dit model verklaard uit de bovengenoemde factoren en uit de bruto spelopbrengst. Met name de bruto spelopbrengst blijkt sterk verband te houden met het winstpercentage. Langs die route kan zicht ontstaan op de vraag vanaf welke schaalgrootte vestigingen rendabel zijn.

Op basis van jaarverslagen van Holland Casino is de nettowinst per vestiging alleen voor de jaren 2008 t/m 2010 bekend. Wel is voor de jaren 2002 t/m 2010 bekend wat per vestiging relatieve bijdrage aan het totaalresultaat is. Hierbij worden de kosten van het hoofdkantoor buiten be-

⁶⁴ Het gaat hier om de netto winst exclusief de toewijzing van centrale kosten. Deze worden door Holland Casino naar rato van opbrengsten toegewezen aan de vestigingen.

schouwing gelaten.⁶⁵ Om voor deze jaren ook de netto winst te bepalen worden de kosten van het hoofdkantoor bepaald op basis van de gegevens van 2008 t/m 2010. Voor deze jaren zijn immers zowel de netto winst als de relatieve bijdrage per vestiging exclusief de kosten van het hoofdkantoor bekend. Op basis van deze kosten worden de kosten voor de jaren 2002 t/m 2007 geschat en vervolgens met behulp van de relatieve bijdrage per vestiging vertaald naar de netto winst per vestiging.

Tabel 4.6 geeft de resultaten van deze analyse weer. In het model is ook de logaritme van het aantal tafels significant, met een negatief teken. Dit is te verklaren door de relatief hoge kosten die speeltafels met zich mee brengen. Tegenover € 1 spelopbrengst met een automaat staan lagere kosten dan bij een tafelspel en aangezien de spelopbrengst als verklarende variabele in het model zit, werkt het aantal tafels als een correctiefactor daarop. Iets dergelijk geldt voor het bruto binnenlands product: doordat het BBP al zit opgesloten in de variabele voor de spelopbrengst, duidt het negatieve effect op een correctie. Het bruto binnenlands product heeft dus een minder sterke correlatie met de winst dan met de bruto spelopbrengst. Hier kan ook een tijdtrend meespelen: in de loop der jaren is het BBP toegenomen, terwijl de winstgevendheid van de casino's afnam.⁶⁶

Tabel 4.6 Verklaringsmodel netto winst

Variabele	Coëfficiënt	St. deviatie	t-waarde
Constate	0,1994	0,1522	1,31
Dummy Rookverbod	-0,0508	0,0137	-3,70***
Log(Spelopbrengst)	0,1960	0,0307	6,38***
BBP	-0,0053	0,0010	-5,26***
Log(Tafels)	-0,0567	0,0249	-2,27**

*** 1% significant, ** 5% significant, * 10% significant

Op basis van deze modellen is het mogelijk een minimum efficiënte schaal (MES) te berekenen voor de casino's: afhankelijk van het aantal speeltafels komt deze in de huidige vestigingen uit tussen de € 22 en 27 miljoen, met een gemiddelde van € 24 miljoen. Met andere woorden, vanaf een bruto spelopbrengst van gemiddeld ongeveer € 24 miljoen, zal de nettowinst van een vestiging positief zijn.

Conclusies

De regressieanalyse van het winstpercentage met de bruto spelopbrengst als verklarende variabele blijkt een goede benadering te zijn voor het bepalen van de MES van een casino. De spelopbrengst van Leeuwarden blijkt in 2010 met € 11,7 miljoen ver onder de minimum efficiënte schaal van € 24 miljoen te liggen. Groningen (€ 22,8 miljoen), Enschede (€ 25 miljoen) en Zandvoort (€ 23,1 miljoen) liggen ongeveer rond deze MES. Vestiging Schiphol, die overigens wel buiten beschouwing is gelaten in de regressie, ligt met een bruto spelopbrengst van € 3,8 miljoen ook ver onder de MES. Van deze vijf vestigingen is Zandvoort de enige vestiging met een positieve bijdrage aan het totaalresultaat (+2 procent). De andere vier vestigingen zijn precies de vier vestigingen die een negatieve bijdrage leveren (-1 procent).

⁶⁵ Informatie Holland Casino, 24 februari 2012.

⁶⁶ Modellen voor de bruto winst en modellen waarin in plaats van de logaritme van de spelopbrengst een lineaire en kwadratische term van de spelopbrengst is meegenomen, leveren vergelijkbare resultaten op.

4.5.2 Uittreding van minst succesvolle casino's

Naast de vestiging Schiphol leveren de vestigingen in Enschede, Groningen en Leeuwarden een negatieve bijdrage aan het totaalresultaat (-1 procent). Met behulp van de concurrentiemaat kan niet alleen het effect van toetredende maar ook van uittredende casino's worden onderzocht. Het sluiten van een casino leidt tot een afname van de opbrengst door middel van het wegvallen van de bijdrage van het gesloten casino (effect 2a in Figuur 4.1), maar ook tot een opbrengsttoename bij de overige casino's door daling van de concurrentie (effect 2b in Figuur 4.1). Tabel 4.6 laat de effecten van het sluiten van alle mogelijke combinaties van de drie bovengenoemde casino's zien. Merk op dat de tabel alleen laat zien wat het effect is van het sluiten van casino's op de bruto spelopbrengst. Het sluiten van een verliesgevend casino zou een positief effect moeten hebben op de winstgevendheid van Holland Casino, maar dit effect is niet berekend. De nadruk ligt hier op het effect dat de onderlinge concurrentie tussen casino's heeft op de bruto spelopbrengst.

Tabel 4.7 Het sluiten van de minder succesvolle casino's leidt nauwelijks tot een opbrengststijging bij overige casino's

	Enschede	Leeuwarden	Groningen	Ens+Lee	Ens+Gro	Lee+Gro	Alle drie
Totale opbrengst	519,2	533,2	521,0	509,5	496,6	510,0	486,0
Opbrengststijging overige casino's	1,4	2,1	1,0	3,4	1,6	1,7	2,7
Opbrengst uittredend casino	25,0	11,7	22,8	36,7	47,8	34,5	59,5
Totale spelopbrengststijging	-23,6	-9,6	-21,8	-33,3	-46,2	-32,8	-56,8

In Tabel 4.6 is duidelijk te zien dat het sluiten van deze casino's slechts een klein positief effect heeft op de overige casino's. Dit effect is met name klein omdat elk van deze casino's ver weg ligt van andere casino's. De conclusie van de tabel is dan ook dat het sluiten van de genoemde casino's waarschijnlijk een positief effect heeft op de winst van Holland Casino: het voorkomt een verlies en overige casino's profiteren iets door een hogere bruto spelopbrengst wat gunstig is voor de winstgevendheid van die vestigingen.

Conclusie

Deze analyse geeft zicht kostenefficiëntie als drempel voor uittreding (stap 3a in Figuur 4.1). Deze drempel kent een spreiding in het resultaat. De spelopbrengst van Leeuwarden blijkt in 2010 met € 11,7 miljoen ver onder de minimum efficiënte schaal van € 24 miljoen te liggen. Groningen (€ 22,8 miljoen), Enschede (€ 25 miljoen) en Zandvoort (€ 23,1 miljoen) liggen ongeveer rond deze MES. Vestiging Schiphol, die overigens wel buiten beschouwing is gelaten in de regressie, ligt met een bruto spelopbrengst van € 3,8 miljoen ook ver onder de MES. Welke vestigingen zouden in een concurrerende markt onvoldoende winstgevendheid zijn? Het is waarschijnlijk dat dit geldt voor de vestigingen in Leeuwarden en Schiphol. Voor Groningen, Enschede en Zandvoort kan dit ook het geval zijn, maar gegeven de spreiding in het resultaat bestaat de kans dat deze vestigingen wel voldoende kostenefficiënt zijn.

4.6 Conclusie

De empirische analyse biedt de gelegenheid verschillende conclusies te trekken over de werking van de markt voor casino's en automatenhallen in Nederland. Via een regressieanalyse is een model ontwikkeld waarmee uitspraken kunnen worden gedaan over de ontwikkeling van de bruto spelopbrengst van casino's en de concurrentie tussen casino's op de Nederlandse markt.

De resultaten van de empirische analyse geven antwoord op de vraag wat het effect is van toe- en uittreding in de casinomarkt. Dit heeft effecten op de bruto spelopbrengst verbonden met het casino dat toe- of uittreedt en op de bruto spelopbrengst van concurrenten. Beide effecten zijn geschat met als resultaat een uitkomst waarmee het effect van toe- en uittreding op de bruto spelopbrengst in de totale casinomarkt is berekend. Dit is het marktpotentieel.

Dit marktpotentieel is niet direct geschat, bijvoorbeeld aan de hand van marktonderzoek naar consumentenvoorkeuren. De empirische analyse stelt het effect van toe- en uittreding centraal. Dit is nodig om de empirische analyse te kunnen gebruiken voor de analyse van verschillende scenario's voor de marktordening. Dit heeft gevolgen voor de interpretatie van de resultaten. De conclusie voor het effect op de bruto spelopbrengst in de totale casinomarkt is empirisch onderbouwd, maar dit marktpotentieel is mede afhankelijk van veronderstellingen over de drempels voor toe- en uittreding. Dit hoofdstuk trekt dan ook geen conclusies over het aantal casino's in de toekomstige casinomarkt.

Het resultaat van dit hoofdstuk is een empirisch model dat gebruikt wordt voor de scenarioanalyse. De scenario's bevatten aanvullende veronderstellingen voor de marktordening en de drempels voor toe- en uittreding. Dit levert een schatting op van het toekomstige marktpotentieel in de casinomarkt. Dit potentieel is specifiek voor het scenario en deels afhankelijk van de veronderstellingen voor het scenario. In die zin zijn de schattingen geen voorspellingen van het marktpotentieel.

De empirische resultaten van dit hoofdstuk zijn:

- *Kostenefficiëntie*
 - Met de regressieanalyse is de minimum efficiënte schaal (MES) van een casino berekend. De spelopbrengst van Leeuwarden blijkt in 2010 met € 11,7 miljoen ver onder de minimum efficiënte schaal van € 24 miljoen te liggen. Groningen (€ 22,8 miljoen), Enschede (€ 25 miljoen) en Zandvoort (€ 23,1 miljoen) liggen ongeveer rond deze MES. Vestiging Schiphol, die overigens wel buiten beschouwing is gelaten in de regressie, ligt met een bruto spelopbrengst van € 3,8 miljoen ook ver onder de MES. Van deze vijf vestigingen is Zandvoort de enige vestiging met een positieve bijdrage aan het totaalresultaat (+2 procent). De andere vier vestigingen zijn precies de vier vestigingen die een negatieve bijdrage leveren (-1 procent). Deze berekening is overigens een momentopname. De spelopbrengst van de genoemde vestigingen is mede afhankelijk van de economische conjunctuur en kan in de loop van jaren lager of hoger worden. Ook is geen rekening gehouden met het effect van een regimewijziging op de markt: de introductie van concurrentie kan de kosten-efficiëntie van de Holland Casino vestigingen stimuleren.

- *Concurrentie*
 - De empirische analyse wijst op een licht positief verband van de concurrentie tussen speelhallen en casino's: een speelhal vlak naast een casino valt samen met een 2,5 procent hogere spelopbrengst van het casino. Er zijn op grond hiervan dus geen aanwijzingen voor sterke concurrentie tussen beide deelmarkten, eerder voor het tegendeel. Een mogelijke verklaring is dat speelhallen bijdragen aan het imago van of bezoek aan een uitgaanslocatie, waar ook casino's van profiteren. Een alternatieve verklaring zou kunnen zijn dat zowel casino's als speelhallen zich vestigen in dichtbevolkte gebieden. De variabele voor het aantal inwoners in een straal van 10 kilometer rondom een casino bleek echter niet significant. Dat wijst erop dat bevolkingsconcentratie geen verklaring is voor het positieve verband tussen de spelopbrengst van casino's en de nabijheid van speelhallen.
- *Toetreding*
 - Uitbreiding van het aantal casino's op vijf perifere locaties met zo min mogelijk kannibalisatie van bestaande casino's resulteert in een stijging van de bruto spelopbrengst van de totale casinomarkt. Deze stijging is afhankelijk van het veronderstelde marktpotentieel op de onderzochte locaties;
 - Een extra casino in één van de zes meest aantrekkelijke steden voor vestiging van een casino levert meer extra omzet in termen van bruto spelopbrengst op, maar kannibaliseert ook meer op bestaande casino's.
- *Uittreding*
 - Sluiting van de drie verliesgevende casino's heeft waarschijnlijk een positief effect op de winst van Holland Casino, al zorgt een geringe mate van kannibalisatie voor relatief weinig extra omzet bij andere vestigingen.

5 Scenario's voor de marktordening

Dit hoofdstuk bespreekt vijf scenario's waarbij de marktform varieert van een privaat monopolie tot een volledig concurrentiemodel. Vervolgens analyseert het hoofdstuk het marktpotentieel voor ieder scenario.

Hoofdstuk 5 bekijkt welke opties er zijn voor de marktordening van de *land-based* kansspelmarkt.

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de opties voor de marktordening van de *land-based* kansspelmarkt. Concurrentie is het centrale begrip bij het ontwerp voor een marktordening. Die concurrentie wordt beïnvloed door verschillende factoren. Uiteraard is het aantal aanbieders een bepalende factor voor de marktform, die uiteen kan lopen van monopolie tot volledig vrije mededinging. Maar de mate van concurrentie wordt ook beïnvloed door de drempels voor toe- en uittreding.

Dit hoofdstuk beschrijft een scenarioanalyse van de verschillende opties voor de marktordening in de *land-based* kansspelmarkt. De scenario's beschrijven veronderstellingen over toe- en uittreding tot de markt ter aanvulling op het empirisch model van Hoofdstuk 4. Deze veronderstellingen zijn nodig om de businesscase van een toetreders te analyseren en bieden de mogelijkheid om de economische effecten van de verschillende scenario's voor de marktordening te onderzoeken. Voor dit effectonderzoek is het empirisch model uit Hoofdstuk 4 gebruikt.

Doel van dit hoofdstuk is om een pakket samenhangende voorwaarden te formuleren als scenario voor de marktordening van de *land-based* kansspelmarkt. Het gaat daarbij in eerste instantie om het formuleren van een *eindbeeld*: hoe ziet de marktordening eruit? Vervolgens is de vraag hoe dat eindbeeld tot stand kan komen gegeven de stand van zaken in de huidige markt waarbij de casinomarkt gereguleerd wordt via een wettelijk monopolie. De analyse van deze transitievraag vindt plaats in het volgende hoofdstuk en heeft dus de scenario's voor de marktordening als vertrekpunt.

5.2 Wat bepaalt de marktordening?

De marktordening van de kansspelmarkt wordt bepaald door drie verschillende factoren die hierna in drie afzonderlijke paragrafen worden uitgewerkt:

- *Aantal aanbieders* op de markt: dit bepaalt mede de marktform en aard van de concurrentie;
- *Geografische afbakening*: aanbieders geconcentreerd op locaties of juist verspreid over regio's;
- Mogelijkheid van *toe- en uittreding*: dit betreft vooral zaken die samenhangen met de voorwaarden waaronder een vergunning kan worden verstrekt zoals de duur van een vergunning.

De belangrijkste vragen voor de marktordening liggen op het vlak van de casinomarkt, gezien het wettelijk monopolie en het publieke karakter van Holland Casino. Voor de speelautomaten bestaat een relatief open markt met gereguleerde toegang via een vergunningsstelsel.⁶⁷ In termen van marktordening liggen voor dit marktsegment minder vragen voor de overheid. Wel is de relatie tussen de casinomarkt en de speelautomatensector van belang in verband met de horizontale consistentie van het beleid.

5.2.1 Aantal partijen op de kansspelmarkt

Logischerwijs is het aantal casinobedrijven de eerste determinant voor de analyse van marktordeningvarianten. Op dit moment is toetreding op de casinomarkt door het wettelijk monopolie uitgesloten. Dit is een wezenlijk verschil met de speelautomatenmarkt die gereguleerd is via een open vergunningensysteem. Dit houdt in dat bedrijven een vergunning kunnen krijgen als aan de vergunningsvoorwaarden is voldaan. Dit systeem stelt ex-ante geen grens aan het aantal bedrijven op de casinomarkt. Vervolgvraag is hoeveel casinovestigingen de exploitanten beheren. Dit aantal bepaalt de totale omvang van de markt en kan door de overheid gereguleerd worden via de vergunning.

Het verschil in regulering tussen casinomarkt en speelautomatenmarkt wijst op de vraag of het nodig is om het aantal marktpartijen *vooraf* vast te leggen. Dit is alleen nodig als de aanbodrestrictie essentieel is om een specifiek publiek belang te waarborgen. Uit de internationale vergelijking blijkt dat in de meeste landen een plafond geldt voor het aantal vergunningen op de casinomarkt. Daarmee wordt een zekere mate van schaarste in de markt gecreëerd, die mogelijk dienstbaar is aan de doelstellingen van het kansspelbeleid, zoals de wens om kansspelverslaving tegen te gaan.

Vervolgens is de vraag aan de orde wat het aantal vergunninghouders is dat maximaal wordt toegelaten op de markt. Economisch is er een groot verschil in gedrag en marktuitskomsten tussen een monopolie, een duopolie en een markt met een handvol aanbieders. Het aantal aanbieders heeft gevolgen voor de prikkels voor efficiëntie en innovatie van het kansspelaanbod, maar ook voor de mogelijkheid om schaalvoordelen te realiseren, de inkomsten van de overheid via kansspelbelasting en licentie-inkomsten en de handhavingslast.

De internationale vergelijking laat zien dat casinomarkten in andere landen vaak een sterke mate van concentratie kennen: de dominante marktform is hier een oligopolie. Deze marktform duidt erop dat schaalvoordelen in de casinomarkt een belangrijke rol spelen. Om de wisselwerking tussen het belang van schaalvoordelen en de efficiëntieprikkel van concurrentie te analyseren, hanteert dit onderzoek drie opties voor invulling van het aantal bedrijven op de casinomarkt:

- Een markt met periodieke concurrentie: het monopolie-model;
- Een markt met een beperkt aantal verschillende aanbieders: het oligopolie-model;
- Een markt met een zo groot mogelijk aantal verschillende aanbieders: het concurrentie-model.

⁶⁷ De door de overheid nagestreefde marktordening sluit in het ideale geval aan bij het marktfalen in de kansspelmarkt. Een voorbeeld van marktfalen is het bestaan van externe effecten. Denk daarbij aan de impact van kansspelverslaving op de maatschappij. Dit onderzoek neemt de bestaande publieke doelstellingen van het kansspelbeleid als vertrekpunt en bekijkt binnen dit kader welke aanpassingen in de marktordening economisch gezien haalbaar zijn.

In de laatste twee gevallen is sprake van een gereguleerde markt met een maximaal aantal vergunningen in de markt. Het model met een ongelimiteerd aantal vergunningen voor de exploitatie van een casino komt in Europa vrijwel niet voor. De publieke doelstellingen van het kansspelbeleid zorgen in veel landen voor een vorm van regulering via het stellen van een maximum aan het aantal vergunningen. Bovendien laat de overheid inkomsten liggen bij het onbegrensd beschikbaar stellen van vergunningen. De optie van een volledig open casinomarkt is mede om die redenen buiten de analyse gelaten.

Aan de andere kant van het spectrum bestaat de mogelijkheid de markt zoals nu aan één aanbieder te gunnen, een *monopolie*. Toetreding zou voor dit monopolie in de vorm van een periodieke aanbesteding van de casinovergunning kunnen plaatsvinden. De economische literatuur spreekt dan van concurrentie *om* de markt. Dit model geeft de vergunninghouder voor de duur van de concessie een monopolie. Concurrentie vindt periodiek plaats op het moment van aanbesteden. Toetreding vindt periodiek plaats. Het aanbesteden van één vergunning voor het exploiteren van casino's komt weinig voor in Europa. Oostenrijk komt in de buurt met het aanbesteden van twee blokken casinovergunningen voor respectievelijk stedelijk en landelijk gelegen casino's.

Het *concurrentiemodel* laat een maximaal aantal aanbieders toe tot de markt, gegeven het plafond van het aantal casinovergunningen. Dit komt er praktisch gezien op neer dat een aanbieder maximaal één vergunning mag exploiteren. Dit genereert de maximale prikkel voor concurrentie tussen casinoaanbieders maar kent als nadeel dat aanbieders geen mogelijkheid hebben om schaalvoordelen te benutten. Uit de internationale vergelijking komt naar voren dat schaalvoordelen in de casinomarkt waarschijnlijk een rol spelen; de meeste buitenlandse markten kennen een hoge mate van concentratie. Om dit element in de analyse te betrekken veronderstelt het *oligopolie* model dat aanbieders meerdere vergunningen mogen exploiteren. Daarmee ontstaat de mogelijkheid om schaalvoordelen te benutten. Nadeel is een kleiner aantal concurrenten op de casinomarkt en dus mogelijk minder effectieve concurrentie. Er bestaat zo bezien een mogelijke spanning tussen het benutten van schaalvoordelen en de mate van effectieve concurrentie.

Mogelijk vragen de schaalvoordelen een verdere beperking van het aantal aanbieders tot bijvoorbeeld een tweetal, een duopolie. Er zijn verschillende varianten in de marktordening in een oligopolievariant met een aantal aanbieders dat uiteenloopt van twee tot zes of wellicht meer. De vaststelling van het aantal aanbieders en het aantal vestigingen in de casinomarkt is onderdeel van de veronderstellingen onder de ordeningsscenario's.

Hoofdstuk 4 berekent een minimum efficiënte schaal (MES) voor een casino in Nederland met een bruto spelopbrengst van gemiddeld circa € 24 miljoen. Dit betekent dat een duopolie gezien de omvang van de totale casinomarkt waarschijnlijk niet optimaal is: het beperkt de concurrentie, maar is gezien de MES niet noodzakelijk, ook kleinere aanbieders kunnen efficiënt opereren. Welk aantal aanbieders optimaal is voor de marktwerking is echter niet exact te bepalen op basis van de voor dit onderzoek beschikbare gegevens.

In de speelautomatenbranche opereert door het vergunningstelsel een veel groter aantal aanbieders dan op de casinomarkt. Deze markt kan op grond van de marktanalyse van Hoofdstuk 2 worden gekenschetst als een oligopolie met een sterk competitieve *fringe*: de markt wordt gedomineerd door een aantal grote bedrijven, maar door de mogelijkheid van toe- en uittreding be-

staat er potentiële concurrentie van kleinere aanbieders. De scenario's richten zich daarom vooral op de marktordening van de casinomarkt. Voor de regulering van de speelautomatenbranche geniet de knop gericht op variatie van het aantal aanbieders in de markt beleidsmatig gezien niet de grootste prioriteit. Dit kan wel het geval zijn als de regulering vorming van een ander type speelhal toestaat, een casino 'light' als een vorm van productdifferentiatie in de markt. Deze mogelijkheid is verder uitgewerkt in Hoofdstuk 5.3.

5.2.2 Geografische afbakening

De empirische analyse in Hoofdstuk 4 en Bijlage B laat zien dat casino's een geografisch afgebakende markt bedienen: de bezoekers in de nabije omgeving hebben een hogere bezoekfrequentie dan bezoekers van verder weg (zie Figuur 4.3). Dit betekent dat er in theorie verschillende geografische marktsegmenten in de kansspelmarkt kunnen bestaan. Dit is een aspect waar in de marktordening rekening mee gehouden moet worden. Er kunnen factoren zijn die een specifieke regionale markt aantrekkelijker maken voor toetreding. Voor de casino's geldt dit bijvoorbeeld voor de grote steden; nieuwe casino's in perifere locaties zijn volgens de analyse van Hoofdstuk 4 minder winstgevend.

Vraag is of de regulering van de markt ex-ante rekening moet houden met de geografische afbakening van de casinomarkt. Bij een vrije locatiekeuze in een vergunning bepalen aanbieders zelf waar een nieuw casino gevestigd wordt. Er kunnen redenen zijn om de locatiekeuze ex-ante via de vergunningsvoorwaarden te sturen. Zo kan vrije locatiekeuze betekenen dat sommige delen van het land niet bediend worden omdat exploitatie van een casino in deze geografische markt niet aantrekkelijk genoeg is. Het bestaan van witte vlekken kan voor de overheid reden zijn om vergunningen aan specifieke locaties te verbinden. Uit de internationale scan van Hoofdstuk 3 blijkt dat in verschillende buitenlandse vergunningen van casino's vaak gekoppeld zijn aan locaties om deze spreiding van het aanbod te realiseren. Een andere optie is om vergunningen op basis van geografische kenmerken te bundelen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in Oostenrijk waar afzonderlijk een pakket met stedelijke casino's en een pakket met landelijke casino's wordt aanbesteed. Vraag is wat de economische ratio is achter een dergelijke geografische bundeling. Een argument kan zijn dat regio's economisch gezien relatief gescheiden markten vormen. In het geval van het onderscheid tussen steden en landelijke regio's is niet dit argument niet steekhoudend, gezien de relatie tussen de reisafstand en bezoekfrequentie aan een casino (zie Hoofdstuk 4).

De keuzes voor de marktordening zijn met andere woorden:

- Koppeling van vergunning aan een locatie om witte vlekken in het aanbod te voorkomen;
- Het toestaan van een vrije locatiekeuze. Dit zal betekenen dat nieuwe toetreders een keuze maken voor het openen of overnemen van een casino in de locatie die commercieel gezien als meest aantrekkelijk wordt beoordeeld;
- Bundeling van vergunningen op geografische gronden in min of meer samenhangende pakketten.

De laatste optie wordt in de scenario's buiten beschouwing gelaten. Het onderzoek geeft geen handvatten om een indeling van regionale kansspelmarkten op economische gronden te onderbouwen. Een bundeling van vergunningen beperkt partijen in hun ondernemingsvrijheid om combinaties te maken die passen bij hun specifieke expertise of businessmodel. Daarbij kan het

impliciete kruissubsidies teweegbrengen, die de efficiëntie verstoren, wanneer bijvoorbeeld steeds een goed en een slecht lopend casino worden gecombineerd. Beter is dan het slecht lopende casino te sluiten, of een partij te zoeken die daar wel brood in ziet. De vraag wat een samenhangend pakket vergunningen is, is vooral een bestuurlijke keuze.

5.2.3 Voorwaarden voor toe- en uittreding

In een markt met meerdere aanbieders en meer concurrentie zal de overheid via regulering de publieke doelstellingen van het kansspelbeleid moeten waarborgen. De vergunning is als 'ticket' voor toetreding een geschikt instrument om de aanbieders te binden aan bepaalde voorwaarden voor het exploiteren van een casino. Een voorbeeld is het stellen van grenzen aan reclame. Die eisen kunnen een publieke doelstelling dienen, zoals het beschermen van specifieke groepen zoals jongeren. De keerzijde is dat het inperken van de mogelijkheden voor reclame niet aantrekkelijk is voor potentiële toetreders. Daarmee loopt de wetgever het risico dat de vergunningsvoorwaarden als een toetredingsdrempel gaan fungeren. De beoogde toetreding en extra concurrentie komt dan niet tot stand.

In Nederland is in het belang van de publieke doelstellingen van het kansspelbeleid altijd een restrictief beleid gevoerd als het gaat om de mogelijkheid om kansspelen aantrekkelijker te maken via reclame en promotionele activiteiten zoals hoogwaardig entertainment. Holland Casino moet op grond van de Beschikking Casinospelen 1996 activiteiten die geen verband houden met het organiseren van speelcasino's vooraf melden aan de minister (artikel 3 lid 5). De minister kan bezwaar maken tegen het ontplooiën van deze activiteiten. Ook draagt Holland Casino zorg voor een "evenwichtig" beleid op het gebied van de wervings- en reclameactiviteiten en "neemt daarbij de haar door de minister gegeven aanwijzingen" in acht (artikel 15).

Dit beleid is recentelijk iets minder restrictief geworden. In 2010 bracht de landsadvocaat een advies uit over de strategie van Holland Casino om het casinoconcept te vernieuwen. Het oordeel van de landsadvocaat komt erop neer dat een revitalisering van het bestaande casinoconcept, waarin meer ruimte is voor horecafaciliteiten en een theater (van beperkte omvang), niet op Europeesrechtelijke, mededingingsrechtelijke of beleidsmatige bezwaren hoeft te stuiten.

Welke voorwaarden zijn noodzakelijk om toetreding tot de Nederlandse markt mogelijk te maken? Een Las Vegas-achtig resort blijkt in Nederland nog niet mogelijk, en is in veel Europese landen nog een brug te ver. Zo stuiten plannen van Las Vegas Sands om in Spanje een € 15 miljard kostend Euro-Vegas te realiseren op bezwaren van de overheid en eist het bedrijf opheffing van het rookverbod als voorwaarde. Ook zou een tien jaar durend moratorium zijn geëist op de kansspelbelasting en opschorting van bepaalde antiwitwaswetgeving.⁶⁸ Daar staat tegenover dat verschillende Spaanse regio's met elkaar concurreren om deze toeristische trekpleister binnen te halen.

In interviews met Nederlandse en buitenlandse kansspelbedrijven is een beeld ontstaan van de voorwaarden in de vergunning die toetreding kunnen remmen of juist uitlokken:

- *Duur van de vergunning*: de lengte van de vergunning is bepalend voor de businesscase van een toetreders: de investering vraagt een terugverdientijd. In de interviews maken mogelijk geïnter-

⁶⁸ 'Eurovegas No' citizens group opposes Las Vegas-style casino, 15 maart 2012.

resseerde partijen melding van een minimale vergunningsduur van 15 tot 20 jaar. Een lange vergunningsduur beperkt de periodieke concurrentie en houdt de markt voor een deel op slot. Het Europese Hof van Justitie heeft zelfs geconcludeerd dat een vergunningsduur van 15 jaar Europeesrechtelijk op bezwaren zou kunnen stuiten vanwege een conflict met het vrije verkeer van diensten. Een korte vergunningsduur kan onbedoeld toetreding remmen vanwege de ongeprijsde kosten die toetreding tot een nieuwe markt met zich meebrengen, zoals de inspanning om een vergunning te verkrijgen en een nieuw bedrijf op te starten. Het is daarom aan te bevelen qua vergunningsduur aan te sluiten bij de duur die gebruikelijk is in omliggende landen, namelijk 10 tot 15 jaar;

- *Schaak*: de huidige casino's van Holland Casino zijn internationaal gezien vrij groot. Partijen melden dat de vergunning het mogelijk moet maken om een casino van vergelijkbare omvang te openen. Met een kleiner casino kan niet geconcurrereerd worden met de bestaande Holland Casino vestigingen. Kleine casino's met circa 30 speelautomaten en enkele tafelspelen zijn volgens één partij niet levensvatbaar;
- *Combinatie kansspel en andere faciliteiten*: het toestaan van de combinatie kansspel met andere faciliteiten zoals horeca en entertainment is volgens een aantal geïnterviewde buitenlandse casinobedrijven geen doorslaggevend argument voor toetreding. Mogelijke geïnteresseerde partijen zijn er ambigu over. De niet-kansspelactiviteiten kunnen volgens deze partijen voor hogere bezoekersaantallen zorgen, maar vergen ook een investering. Eén partij stelt dat er uiteindelijk geld op verloren gaat. Het model van Holland Casino met weinig niet-kansspelactiviteiten wordt als economisch rationeel beoordeeld. Men ziet het aanbieden van entertainment meer als een instrument in de concurrentie met andere casino's. Biedt de concurrentie een uitgebreid entertainment aanbod, dan volgt men dit voorbeeld. Food & beverage wordt door een andere buitenlandse partij zelfs "geldverspilling" genoemd. Mensen komen vooral naar het casino om te gokken. Ze willen dan ook wel eten en drinken, maar dat is geen prioriteit;
- *Rookverbod*: één geïnterviewde partij ziet het rookverbod als een belangrijke horde tot de Nederlandse markt. Als het niet aangepast wordt, zal deze partij niet toetreden bij openstelling. Een mogelijke oplossing is het toestaan van speelautomaten in rookruimtes. Dit bedrijf verwacht dat deze optie de omzetsdaling als gevolg van het rookverbod in grote mate compenseert;
- *Kansspelbelasting*: Dit is een vergelijkbare horde als het rookverbod. Een te hoog tarief voor de kansspelbelasting remt toetreding. Dit geldt met name voor Amerikaanse casinobedrijven die doorgaans te maken hebben met een 8 procent kansspelbelasting. Maar ook enkele Europese bedrijven melden dat een te hoog Nederlands tarief voor de kansspelbelasting een drempel vormt voor toetreding;
- *Eisen aan het preventiebeleid*: Een strikt preventiebeleid lijkt geen doorslaggevende belemmering voor toetreding. Geïnterviewde bedrijven onderkennen het belang van preventie voor de markt. Men vindt het vooral van belang dat het toezicht goed geregeld is zodat het principe 'gelijke monniken, gelijke kappen' geldt: ontwijking van het preventiebeleid mag geen concurrentievoorsprong bieden. Het waarborgen van een *level playing field* via adequaat toezicht is voor geïnteresseerde partijen belangrijker dan de eisen aan het preventiebeleid;
- *Verplichte overname personeel*: geïnterviewde partijen geven aan toetreding vooral via overname van een bestaand casino te willen realiseren. In dit verband ziet men verplichte overname van Holland Casino personeel als een belemmering om een concurrerende start te maken;
- *Overige eisen en administratieve lasten*: In het algemeen geldt hoe hoger de administratieve lasten van het toezicht, hoe lager de interesse in de Nederlandse markt. Dat geldt ook voor andere

voorwaarden in de vergunning die als belemmerend worden ervaren. Een voorbeeld is de mogelijkheid om reclame voor het bedrijf te voeren. Dit wordt overigens niet door partijen genoemd als een doorslaggevend argument om de Nederlandse markt eventueel te mijden. Ook de kosten van het verkrijgen van een vergunning hebben invloed op de businesscase en beïnvloeden dus de keuze tot toetreding.

Samenvattend is het beeld voor de vergunningsvoorwaarden:

- *Duur van de vergunning*: minimaal 15 jaar;
- *Schaak*: minimaal vergelijkbaar met bestaande vestigingen van Holland Casino;
- *Ruimte voor combinatie kansspel-entertainment*: niet doorslaggevend volgens een aantal geïnterviewde buitenlandse casinobedrijven;
- *Kansspelbelasting*: niet internationaal uit de pas lopen. Dus handhaven op 29 procent of mogelijk iets verlagen;
- *Rookverbod*: Toestaan van speelautomaten in rookruimtes;
- *Preventiebeleid*: Handhaven strikte regels preventiebeleid, zoals nu door Holland Casino zelf geformuleerd, geen probleem. Handhaving van die regels moet adequaat zijn;
- *Overige eisen*: accommodeer reclame-uitingen, maar zorg voor regulering om bijvoorbeeld kwetsbare groepen zoals jongeren te beschermen.

De relatie tussen de vergunningsvoorwaarden en de marktordening is de drempel tot toetreding. Het moet voor nieuwe partijen voldoende aantrekkelijk zijn om toetreding tot de Nederlandse markt te overwegen. De vergunningsvoorwaarden hebben zo gezien weinig gevolgen voor de concurrentieverhoudingen van partijen die al actief zijn op de markt. Om die reden zijn de vergunningsvoorwaarden weinig onderscheidend als het gaat om verschillende scenario's voor de marktordening. Er is een uitzondering. Het toestaan van productdifferentiatie is een scenario waarvoor wel een aanpassing plaatsvindt in de vergunningsvoorwaarden. Hoofdstuk 5.3 werkt dit scenario verder uit.

5.3 Scenario's voor de marktordening

De scenario's combineren de elementen van de marktordening om een mogelijk toekomstbeeld voor de *land-based* kansspelmarkt vorm te geven. Tabel 5.1 geeft een overzicht van de belangrijkste veronderstellingen van ieder scenario. De lijst met scenario's is niet uitputtend. Andere opties zijn denkbaar. Het aantal vrijheidsgraden maakt een groot aantal scenario's mogelijk. Deze zes scenario's bieden zicht op de belangrijkste hoeken van het speelveld en bieden daarmee informatie om besluitvorming over de marktordening een stap verder te brengen. In Tabel 5.1 zijn de vergunningsvoorwaarden niet opgenomen, omdat deze alle scenario's treffen.

Via gestileerde businesscases is per scenario onderzocht hoeveel aanbieders succesvol zouden kunnen opereren. Dit geeft een indruk van het marktpotentieel voor ieder scenario. De conclusies over het marktpotentieel zijn tentatief, omdat voor dit onderzoek geen bedrijfsgegevens zijn gebruikt van mogelijke toetreders.

De scenario's analyseren de marktordening als een eindbeeld voor een proces waarin de concurrentieverhoudingen op de kansspelmarkt geleidelijk veranderen als gevolg van aangepaste wet- en regelgeving.

Tabel 5.1 zes scenario's voor de marktordening van de *land-based* kansspelmarkt

Scenario	Marktvorm	Aantal aanbieders	Locatiekeuze	Aantal vestigingen
1	Betwistbaar monopolie	1	Bestaande locaties	Meerdere per aanbieder
2	Gescheiden regionale markten	3 à 4	Bepaald in vergunning	Meerdere per aanbieder
3	Concurrentie	Meer dan 4	Bepaald in vergunning	Eén per aanbieder
4	Oligopolie	3 à 4	Bepaald in vergunning	Meerdere per aanbieder
5	Oligopolie	3 à 4	Vrij	Meerdere per aanbieder
6	Productdifferentiatie	Verschilt per marktsegment	Vrij	Meerdere per aanbieder

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Voor de 6 scenario's zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De totale omvang van de kansspelmarkt groeit met de gepostuleerde groei van het BBP. De wijze waarop het BBP de bruto spelopbrengst beïnvloedt, is geschat in de empirische analyse;
- Het speelaanbod van de nieuwe toetreders is identiek aan het bestaande aanbod. Scenario 6 differentieert wel in het type aanbod;
- Er is een waarde verondersteld voor de mate van kannibalisatie tussen de *land-based* en online kansspelmarkt, zoals toegelicht in Hoofdstuk 4;
- Het concurrentiemodel van Hoofdstuk 4 laat zien dat er geen negatieve concurrentie bestaat tussen speelhallen en casino's. Dit is het uitgangspunt voor de scenario's. Dit empirisch resultaat is alleen houdbaar als er geen grote wijzigingen in het aanbod en de structuur plaatsvinden. Bij het scenario productdifferentiatie gebeurt dit wel. Voor dit scenario wordt de veronderstelling gehandhaafd dat de mate van kannibalisatie tussen casino's en speelhallen beperkt of afwezig is;
- Het vertrekpunt voor de scenario's is de huidige markt met 14 casino's. Verondersteld is dat Holland Casino geprivatiseerd wordt;
- De vergunningsduur is gesteld op 15 jaar;
- Er vindt geen wijziging plaats van de kansspelbelasting;
- De vergunningsvoorwaarden zullen niet strenger zijn dan thans het geval is en maken een gezonde bedrijfsvoering van zittende en nieuwe casinobedrijven mogelijk.

Hoe wordt het aantal toetreders per scenario bepaald?

Met uitzondering voor het scenario regionale verkaveling wordt voor elk scenario het aantal toetreders bepaald. Dit gebeurt door de resultaten te combineren van het empirisch model uit Hoofdstuk 4 en de businesscase van een toetreders, die in Bijlage C nader is toegelicht. De methode om het aantal toetreders te bepalen is als volgt:

- Stap 1: het empirisch model schat het theoretisch aantal toetreders die een *nieuw* casino willen vestigen, gegeven de veronderstellingen van ieder scenario. Het resultaat is een theoretisch bepaalde bruto spelopbrengst voor nieuwe partijen;
- Stap 2: de businesscase bepaalt de hoogte van drempel om daadwerkelijk toe te treden. Als de theoretisch bepaalde BSO hoger is dan de drempelwaarde, is toetreding een reële mogelijkheid voor dit scenario.

Hoe wordt het aantal te sluiten casinovestigingen bepaald?

Naast toetreding kan in een scenario sprake zijn van sluiting van al bestaande vestigingen. Voor de bepaling van het aantal te sluiten vestigingen is het empirisch model uit Hoofdstuk 4 gebruikt dat de minimum efficiënte schaal van een casino berekent. De waarde van de MES wordt als volgt gecombineerd met de informatie uit de businesscase over de drempel voor overname van een bestaand casino:

Box 5.1 Invloed van de minimum efficiënte schaal op mogelijke sluiting van vestigingen

In het eindbeeld dat ieder scenario beschrijft bestaat een vorm van concurrentie. In een concurrerende markt worden vestigingen die onvoldoende winstgevend zijn sneller gesloten dan in de huidige casinomarkt waarin Holland Casino opereert met een wettelijk monopolie en waarin concurrentie ontbreekt. De mate van kostenefficiëntie is een indicator voor de winstgevendheid van een vestiging, in een markt met veel concurrentie zal kostenefficiëntie zelfs allesbepalend zijn. De scenario's maken daarom veronderstellingen over het sluiten van bestaande casinovestigingen op basis van de in Hoofdstuk 4 berekende minimum efficiënte schaal.

Zoals toegelicht in Hoofdstuk 4 ligt de spelopbrengst van de vestiging in Leeuwarden in 2010 met € 11,7 miljoen ver onder de minimefficiënte schaal van € 24 miljoen. Groningen (€ 22,8 miljoen), Enschede (€ 25 miljoen) en Zandvoort (€ 23,1 miljoen) liggen ongeveer rond deze MES. Vestiging Schiphol ligt met een bruto spelopbrengst van € 3,8 miljoen ook ver onder de MES.

Concurrentie zal Holland Casino dwingen ten minste de twee minst efficiënte vestigingen te sluiten. Het rendement van de exploitatie van deze vestigingen is niet marktconform. De drie andere genoemde vestigingen liggen qua efficiëntie rond de gemiddelde MES. De bandbreedte rond dit gemiddelde maakt de beslissing om deze vestigingen te laten voortbestaan onzeker. In de scenario's is daarom verondersteld dat ze blijven bestaan. Reden hiervoor is mede dat de berekende MES een tijdsopname is. De spelopbrengsten van de genoemde vestigingen zijn mede afhankelijk van de economische conjunctuur en kunnen in de loop van jaren lager of hoger worden. Ook is geen rekening gehouden met het effect van een regimewijziging op de markt: de introductie van concurrentie kan de kostenefficiëntie van de Holland Casino vestigingen stimuleren.

- Stap 1: Holland Casino wordt door concurrentie gedwongen vestigingen die onvoldoende winstgevend zijn te sluiten. Dit zijn vestigingen die opereren onder de minimum efficiënte schaal (zie Box 5.1);
- Stap 2: Holland Casino moet vestigingen afstoten om ruimte te creëren voor nieuwe toetreders. Of dat het geval is wordt bepaald door de veronderstellingen van het scenario. De businesscase bepaalt de drempel voor overname van een bestaand casino in termen van de bruto spelopbrengst die toetreders nodig hebben. Als de bruto spelopbrengst van het betreffende casino groter is dan de drempelwaarde, vindt toetreding via overname plaats. Ligt de bruto

spelopbrengst onder de drempelwaarde van de businesscase voor overname, maar boven de MES dan blijft de vestiging onderdeel van Holland Casino. Qua winstgevendheid heeft Holland Casino tenslotte geen reden deze vestiging te sluiten en overname is zoals gezegd niet mogelijk.

5.3.1 Scenario 1: Privaat monopolie

Een eerste optie is om periodieke concurrentie om de *land-based* kansspelmarkt mogelijk te maken. Het wettelijke monopolie voor de speelcasino's blijft daarmee behouden, maar verandert van een publiek in een privaat monopolie. Afgezien van de periodieke concurrentie, verandert dit scenario niets aan de ordening van de markt.

Dit scenario betekent concreet dat de vergunninghouder de schaalvoordelen in de markt maximaal kan benutten en dat de schaarstepremie voor de vergunning maximaal is. De concurrentieprikkel is beperkt, omdat de markt alleen periodiek betwistbaar is, namelijk na afloop van de vergunningsduur. Bij de afruil tussen schaaffecten en concurrentie legt dit scenario dus sterk de nadruk op de voordelen van de schaaffecten en de opbrengst van de vergunning voor de staat. Er kunnen vanuit de overheid ook andere redenen zijn om voor dit scenario te kiezen. Zo is het toezicht op een monopolist eenvoudiger te organiseren: er is slechts één bedrijf dat onder toezicht is gesteld.

De duur van de vergunning is beperkt tot 15 jaar. Dat betekent dat na afloop van de vergunningsduur een nieuwe aanbesteding zal plaatsvinden. Een toetreder kan geselecteerd worden via verschillende methodes zoals een *beauty contest* of een openbare aanbesteding. Hoofdstuk 6 gaat dieper in op de keuze van het selectiemechanisme.

De economische effecten van dit scenario zijn niet met een businesscase geanalyseerd. Er is veel ervaring opgedaan met het aanbesteden of veilen van concessies in andere semipublieke sectoren zoals het openbaar vervoer en de telecommunicatie. Studies laten zien dat openbare aanbesteding kostenefficiëntie kan stimuleren en de kwaliteit van de dienstverlening verbetert.⁶⁹ Voor de kostenefficiëntie kan het gaan om verbeteringen met circa 10 procent tot 20 procent. Het precieze effect zal afhankelijk zijn van de kenmerken van de sector. Voor de casinomarkt zijn geen studies beschikbaar over de impact van openbare aanbesteding op de kostenefficiëntie van zittende aanbieders. Het is op grond van de ervaringen in andere sectoren aannemelijk dat periodiek concurrentie een prikkel biedt om de exploitatie van de huidige verliesgevende casino's te verbeteren. In welke mate dat mogelijk is, kan op basis van de beschikbare gegevens niet worden gekwantificeerd. Het aantal casino's in dit scenario zal om die reden maximaal het huidige aantal van 14 bedragen. Dit heeft ook gevolgen voor de bruto spelopbrengst: die zal constant blijven, of kan bij sluiting van casino's zelfs gaan dalen.

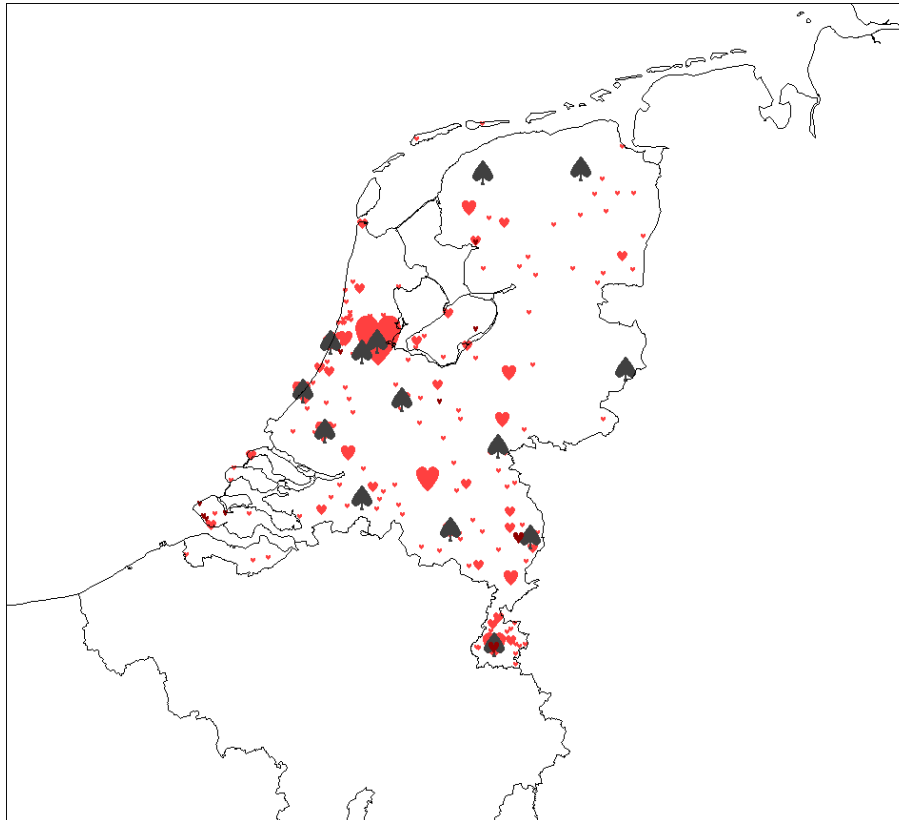
Samenvatting eindbeeld scenario 1

- Aantal casino's: maximaal 14
- Aantal partijen in de markt: 1
- Groei bruto spelopbrengst: 0 en mogelijk negatief

5.3.2 Scenario 2: Regionale verkaveling

Dit scenario voorziet in het opdelen van de Nederlandse casinomarkt in regionale kavels. De reden hiervoor is dat marktsegmenten niet alleen aan spelvormen zijn gekoppeld maar ook regionaal bepaald lijken. Figuur 5.1 brengt de regionale spreiding van casino's en speelhallen in beeld.

Figuur 5.1 Locaties van casino's en speelhallen in Nederland*



Bron: SEO Economisch Onderzoek

* Casino's zijn aangegeven via een schoppenteken; speelhallen door een hart. De omvang van het hart geeft het relatieve aantal speelhallen in een postcodegebied aan.

Speelmogelijkheden concentreren zich in het westen van het land rond de grote steden, en richting het zuidoosten van het land. De regionale verschillen zijn groot. Zo is in Amsterdam en Limburg een grote concentratie speelhallen aanwezig; in het noorden en oosten van het land is het aantal speelhallen veel kleiner.

Vraag is of deze verschillen aanleiding zijn voor een indeling in regionale markten. Dit zou concreet betekenen dat voor specifiek gebied, zeg Noord-Nederland, wordt afgebakend als een separaat marktsegment waarvoor vergunningen worden verstrekt. Dit kan één vergunning zijn voor alle casino's in het gebied of enkele vergunningen voor het gebied om een vorm van regionale concurrentie te bewerkstelligen.

Een voorbeeld van regionale segmentering is de Oostenrijkse casinomarkt. In Oostenrijk worden momenteel twee pakketten vergunningen voor elk zes casino's aanbesteed (zie Hoofdstuk 3). Het ene pakket bevat casino's in stedelijk gebied, het ander pakket bevat casino's in landelijk gebied.

De autoriteiten hebben op verzoek aangegeven dat regionale segmentering pragmatisch en niet economisch bepaald is. De Oostenrijkse toezichthouder wil via bundeling van vergunningen het aantal aanbieders in de markt beperken als methode om de toezichtlast voor de toezichthouder te beperken. Daarbij is het onderscheid van stedelijke versus landelijke casino's als onderscheidend element gekozen.

Dit voorbeeld illustreert het probleem van een regionale segmentering in de kansspelmarkt: welk criterium bakent de regionale markten af? Economisch gezien is dit criterium de mate van concurrentie tussen regio's. Als regio's sterk met elkaar concurreren is er geen reden ze als afzonderlijke markten te beschouwen: de regio's zijn onderdeel van een overkoepelende markt.

Het empirisch model van Hoofdstuk 4 geeft inzicht in de mate van concurrentie tussen casino's op verschillende locaties. Dit geeft enig inzicht in de regionale differentiatie, maar vormt een imperfecte maatstaf. De maatstaf voor concurrentie is bepaald voor specifieke casino's en niet voor regio's die bestaan uit combinaties van casino's in specifieke regio's. Het scenario regionale verkaveling kan daarom niet met behulp van het empirisch model worden gekwantificeerd.

Grof gezegd is Nederland onderverdeeld in drie regionale markten: het westen (locaties Zandvoort, Amsterdam, Schiphol, Utrecht, Scheveningen en Rotterdam), het zuidoosten (locaties Breda, Eindhoven, Nijmegen, Venlo en Valkenburg) en het noorden/oosten (locaties Leeuwarden, Groningen en Enschede). Het scenario regionale verkaveling veronderstelt dat voor elke regionale markt minimaal twee aanbieders worden toegelaten om een vorm van regionale concurrentie te bewerkstelligen. Dit betekent dat het aantal aanbieders landelijk gezien minimaal zes is waarbij het kleinste bedrijf maximaal één casino exploiteert (in het noorden/oosten) en het grootste bedrijf minimaal drie casino's exploiteert (in het westen).

De businesscase van toetreding in deze regionale markten is niet geanalyseerd bij gebrek aan gegevens. Verondersteld is dat het aantal casino's gehandhaafd blijft op 14 vestigingen en dat geen nieuwbouw gepleegd wordt.

Samenvatting eindbeeld scenario 2

- Aantal casino's: 14
- Aantal partijen in de markt: 6
- Groei bruto spelopbrengst: niet geanalyseerd

5.3.3 Scenario 3: Concurrentie met aangewezen locatie

Uitgangspunt van dit scenario is om gegeven het aantal vergunningen maximale concurrentie mogelijk te maken. Dit betekent dat exploitanten slechts één casino mogen uitbaten. Belangrijke voorwaarde is dat de vergunningen gekoppeld zijn aan locaties, die zo veel mogelijk gespreid zijn op de commercieel meest aantrekkelijke locaties. Dit zijn in principe de locaties van de huidige Holland Casino vestigingen plus een aantal perifere locaties ('witte vlekken') zoals bestudeerd in de empirische analyse (zie Hoofdstuk 4). Concreet gaat het dan om locaties zoals Den Bosch.

De reden voor de spreiding van de locaties is dat nabije casino's met elkaar concurreren. Eigenschap van het scenario is dus dat de mate van kannibalisatie wordt geminimaliseerd. Een ander

kenmerk is dat er geen mogelijkheid is om schaafeffecten te benutten door de limiet van één vestiging per aanbieder. Het aantal partijen in de markt wordt hierdoor gekoppeld aan het aantal beschikbare vergunningen. Toetreding is mogelijk via overname van een bestaand casino of via nieuwbouw.

Toetreding via nieuwbouw op de 'witte' vlekken

Voor dit scenario zijn in de empirische analyse vijf mogelijke locaties voor een nieuw casino gekozen met een veronderstelde opbrengst op basis van vergelijkbare locaties. Dit betreft casino's in Den Helder, Texel, Middelburg, Den Bosch en Zwolle. Het plaatsen van een nieuw casino zal een afweging moeten worden tussen het marktpotentieel in de regio en de kannibalisatie van andere casino's. Op basis van de bevolkingsdichtheid is verondersteld dat een vestiging in Den Bosch een groter marktpotentieel heeft dan de andere opties.⁷⁰ Een vestiging op deze locatie heeft ook meer concurrentie van vooral de omliggende casino's in Utrecht, Eindhoven en Breda. Omgekeerd zal de vestiging dan ook meer publiek uit deze locaties wegtrekken en zijn spelopbrengst dus voor een flink deel verkrijgen door kannibalisatie van andere vestigingen.

Drempel voor toetreding volgens de businesscase

Er is met andere woorden op de 'witte vlekken' ruimte voor vestiging van nieuwe casino's. Vraag is echter of het marktpotentieel op de gekozen locaties voldoende groot is om voor nieuwe toetreders interessant te zijn. De businesscase analyse van Bijlage C toont aan dat dit alleen voor een relatief groot casino in bijvoorbeeld Den Bosch het geval is: er is voor nieuwbouw een bruto spelopbrengst van circa € 30 miljoen nodig is om de businesscase van een toetreders in dit scenario haalbaar te maken (zie ook Figuur 5.2). Op perifere locaties op de 'witte vlekken' is waarschijnlijk te weinig marktpotentieel om deze drempel te halen. *Dit betekent concreet dat het aantal nieuw te vestigen casino's in dit scenario waarschijnlijk beperkt zal blijven tot één.*

Toetreding via overname van een bestaand casino

Toetreding van andere partijen vindt in dit scenario voornamelijk plaats via overname van een bestaand casino. Figuur 5.2 geeft aan dat de drempel voor overname van een bestaand casino in dit scenario volgens de businesscase ligt bij een bruto spelopbrengst van circa € 47 miljoen. Dit is een forse drempel. Volgens het overzicht in Tabel 5.2 halen negen vestigingen van Holland Casino deze drempel niet. Dit betekent dat toetreding via overnamen van deze casino volgens de businesscase analyse niet haalbaar is. Via overname wisselen volgens deze analyse maximaal vijf casino's van eigenaar. Vraag is wat er met de overige casino's gebeurt. Dit scenario veronderstelt dat de overige casino's onderdeel blijven van Holland Casino voor zover exploitatie hiervan winstgevend is voor het bedrijf.

⁷⁰ De opbrengst van de hypothetische extra casino's zelf volgt niet uit het model en is een werkhypothese op basis van een globale inschatting van de bevolkingsconcentratie rondom het casino, in verhouding tot de opbrengst van de huidige vestigingen.

Tabel 5.2 Bruto spelopbrengst Holland Casino vestigingen in 2010

HC Vestiging	Bruto spelopbrengst 2010 in €miljoen
Amsterdam	81,8
Rotterdam	72,9
Scheveningen	55,7
Breda	54,1
Utrecht	52,9
Valkenburg	41,2
Venlo	39,3
Nijmegen	32,5
Eindhoven	29,8
Enschede	25
Zandvoort	23,1
Groningen	22,8
Leeuwarden	11,7
Schiphol	3,8

Bron: Holland Casino

Uittreding van casino's die onder de minimum efficiëntieschaal opereren

Naast de mogelijkheid van toetreding dwingt concurrentie af dat casino's die onder de minimum efficiëntieschaal opereren waarschijnlijk niet blijven bestaan in dit scenario. Dit betekent conform Box 5.1 sluiting van twee casino's. Holland Casino behoudt daarmee in dit scenario minimaal zeven casino's.⁷¹

Conclusie

De optelsom van toetreding en uittreding bepaalt het eindbeeld in termen van marktontwikkeling voor dit scenario. Conclusie is dat de drempel voor toetreding relatief hoog is, gegeven de voorwaarden waaronder toetreding in dit scenario mogelijk is (vergunning gekoppeld aan locatie, geen mogelijkheid van schaalvoordelen). Er is ruimte voor één nieuw te bouwen casino, twee andere casino's verdwijnen. In dit scenario krimpt het aantal casinovestigingen per saldo van de huidige 14 naar 13 vestigingen. De totale bruto spelopbrengst die hiermee gemoeid is, is de optelsom van de bruto spelopbrengst van bestaande vestigingen en het nieuwe casino minus het verlies aan bruto spelopbrengst bij de casino's die verdwijnen. Dit levert een beperkte groei van de totale bruto spelopbrengst in de casinomarkt.⁷²

Daarnaast wisselen via overname maximaal vijf casino's van eigenaar; Holland Casino exploiteert de overige zeven al bestaande casino's. De eis dat vergunninghouders één casino mogen exploite-

⁷¹ Dit zijn de negen casino's die niet worden overgenomen minus de twee casino's die onder de MES opereren.

⁷² Ter indicatie: een nieuw casino in Den Bosch levert een extra bruto spelopbrengst op van circa € 23 miljoen. Dit is de som van de bruto spelopbrengst in Den Bosch (€ 40 miljoen) en het verlies aan bruto spelopbrengst bij concurrerende casino's (€ 17 miljoen). Zie Figuur 4.4. Het sluiten van de vestiging in Leeuwarden vermindert de bruto spelopbrengst in de markt met per saldo € 9,6 miljoen; voor Schiphol is dit € 3,8 miljoen. Totaal resultaat: € 23 miljoen – € 9,6 miljoen – € 3,8 miljoen = € 9,6 miljoen extra bruto spelopbrengst als resultaat van dit scenario.

ren levert daarmee een probleem op voor dit scenario: de concurrentieverhoudingen zijn in het eindbeeld ongelijk. Holland Casino exploiteert een groter aantal vestigingen dan nieuwe toetreders, omdat de overname van deze vestigingen volgens de businesscase analyse niet haalbaar is. Sluiting van deze casino's is economisch gezien niet wenselijk: een aantal vestigingen levert een gezonde bijdrage aan de winst van het bedrijf.

Samenvatting eindbeeld scenario 3

- Aantal casino's: 13
- Nieuwbouw: 1 casino
- Aantal aanbieders in de markt: 7 waarvan 5 toetreders via overname en 1 toetreders via nieuwbouw
- Overname vestigingen Holland Casino: 5
- Aantal vestigingen Holland Casino: 7
- Groei bruto spelopbrengst: beperkt positief

5.3.4 Scenario 4: Oligopolie met aangewezen locatie

Uitgangspunt van dit scenario is dat het aanbieders is toegestaan meerdere vergunningen te verkrijgen. Daarmee kunnen schaalvoordelen worden benut. Keerzijde is dat de mate van concentratie op de markt groter wordt, omdat de markt door een kleiner aantal aanbieders wordt bediend. Op voorhand is niet duidelijk wat dit voor de effectieve concurrentie op de markt betekent. De mate van effectieve concurrentie is de resultante van twee factoren. In de eerste plaats vermindert een hoge concentratiegraad de effectieve concurrentie. Daar staat in de tweede plaats tegenover dat de *potentiële* concurrentie in dit scenario juist sterker kan zijn: het benutten van schaal-effecten verbetert de businesscase van toetreders waardoor er meer belangstelling zal zijn voor de Nederlandse casinovergunningen.

Toetreding via nieuwbouw op de 'witte' vlekken

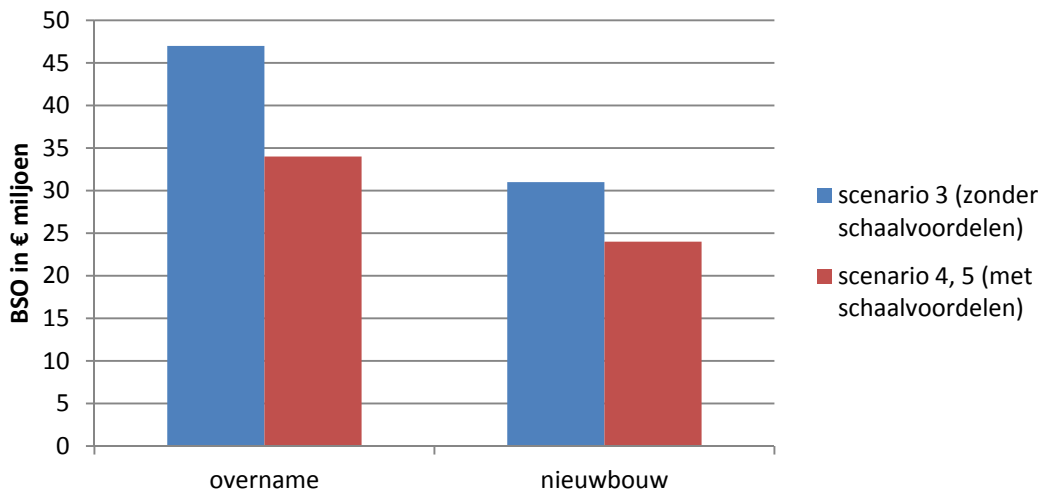
Belangrijk uitgangspunt in dit scenario is dat de vergunningen gekoppeld zijn aan locaties, die zo veel mogelijk gespreid zijn. Dit zijn in principe de locaties van de huidige Holland Casino vestigingen plus een aantal perifere locaties ('witte vlekken') zoals bestudeerd in de empirische analyse (zie Hoofdstuk 4). De reden voor de spreiding is dat nabije casino's met elkaar concurreren. Eigenschap van het scenario is dus dat de mate van kannibalisatie wordt geminimaliseerd. Potentiële toetreding is, zoals toegelicht bij het vorige scenario, geanalyseerd voor vijf mogelijke nieuwbouwlocaties. De conclusies voor deze variant blijven in dit scenario ongewijzigd.

Drempel voor nieuwbouw volgens de business case

De drempel voor nieuwbouw verandert echter wel door de mogelijkheid schaalvoordelen te benutten. Figuur 5.2 laat zien dat de businesscase verbetert op het moment dat schaalvoordelen in de exploitatie van een casino benut kunnen worden. Dit effect is nader toegelicht in Bijlage C. Voor nieuwbouw daalt de drempel van € 31 miljoen tot € 24 miljoen. Dit heeft overigens weinig gevolgen voor het aantal toetreders via nieuwbouw. De nieuwbouw van een casino in Den Bosch wordt aantrekkelijker ten opzichte van het voorgaande scenario dat geen mogelijkheid biedt voor het benutten van schaalvoordelen. Nieuwbouw van casino's op de andere onderzochte perifere

locaties blijft onhaalbaar.⁷³ Het gevolg is dat net als in scenario 3 het aantal nieuw te bouwen casino's beperkt is tot één.

Figuur 5.2 Bruto spelopbrengst voor een positieve businesscase bij overname of nieuwbouw van een casino



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toetreding via overname van een bestaand casino

Schaalvoordelen hebben wel effect op de aantrekkelijkheid van toetreding via overname van een bestaand casino. De drempel voor overname van een bestaand casino daalt volgens Figuur 5.2 van een bruto spelopbrengst van circa € 47 miljoen naar een bruto spelopbrengst van € 34 miljoen. Volgens het overzicht in Tabel 5.2 vallen zeven vestigingen van Holland Casino onder deze drempel. Dit betekent dat toetreding via overname van deze casino's volgens de businesscase analyse niet haalbaar is. Via overname wisselen volgens deze analyse maximaal zeven casino's van eigenaar. Dit scenario veronderstelt dat de overige casino's onderdeel blijven van Holland Casino voor zover exploitatie hiervan winstgevend is voor het bedrijf.

Uittreding van casino's die onder de minimum efficiëntieschaal opereren

Concurrentie dwingt af dat casino's die onder de minimum efficiëntieschaal opereren waarschijnlijk niet blijven bestaan in dit scenario. Dit betekent conform Box 5.1 sluiting van twee casino's. Holland Casino behoudt daarmee in dit scenario circa vijf casino's.⁷⁴

Conclusie

Conclusie is dat de mogelijkheid van schaalvoordelen de beperking van de toegewezen locatie als vergunningsvoorwaarde onvoldoende compenseert. Het aantal nieuwbouwcasino's wordt er niet door beïnvloed. Wel ligt de drempel voor overname van een bestaande Holland Casino vestiging lager wat de potentiële concurrentie intensiveert: een groter aantal casino's kan via overname in andere handen belanden. De uittreding bestaat net als in scenario 3 uit twee casino's die ver on-

⁷³ Merk op dat de opbrengst van de hypothetische extra casino's zelf volgt niet uit het model. Het is een werkhypothese op basis van een globale inschatting van de bevolkingsconcentratie rondom het casino, in verhouding tot de opbrengst van de huidige Holland Casino vestigingen.

⁷⁴ Dit zijn de zeven casino's die niet worden overgenomen minus de twee casino's die onder de MES opereren.

der de minimum efficiëntieschaal opereren. Dit scenario genereert met andere woorden meer dynamiek in de markt via overname, maar het effect op de totale bruto spelopbrengst in de casinomarkt is identiek aan het resultaat in scenario 3. Bovendien past de uitkomst bij het uitgangspunt een oligopolie in de markt te creëren. Holland Casino kan circa vijf casino's exploiteren, de overige acht (zeven bestaande en één nieuwbouw) kunnen in handen komen van concurrerende aanbieders die elk meerdere casino's exploiteren.

Samenvatting eindbeeld scenario 4

- Aantal casino's: 13
- Nieuwbouw: 1 casino
- Aantal aanbieders in de markt: 3 à 4
- Overname vestigingen Holland Casino: 7
- Aantal vestigingen Holland Casino: 5
- Groei bruto spelopbrengst: beperkt positief

5.3.5 Scenario 5: Oligopolie met locatiekeuze

Uitgangspunt van dit scenario is dat aanbieders meerdere vergunningen kunnen verkrijgen zodat schaalvoordelen benut kunnen worden. Daardoor zal de markt als eindresultaat een zekere mate van concentratie kennen met drie à vier aanbieders. Een wijziging ten opzichte van het voorgaande scenario is dat de aanwijzing van locaties voor het casino via de vergunning vervalt: aanbieders hebben keuzevrijheid en kiezen dus zelf de commercieel meest aantrekkelijke locaties.⁷⁵ Dit scenario zorgt op de specifieke locaties voor meer concurrentie ten opzichte van het voorgaande scenario met als gevolg een grotere mate van (lokale) kannibalisatie.

Toetreding via nieuwbouw

Bij nieuwbouw zal dit waarschijnlijk in de buurt zijn van een goed draaiend bestaand casino, zoals betoogd in Hoofdstuk 4. Dit zijn de locaties Amsterdam, Rotterdam, Scheveningen, Utrecht, Venlo en Breda (zie Tabel 4.4).

Drempel voor nieuwbouw volgens de businesscase

Nieuwbouw is door de vrije locatiekeuze aantrekkelijker dan in het voorgaande scenario. De drempel voor nieuwbouw in dit scenario is een bruto spelopbrengst van minimaal € 24 miljoen (zie Figuur 5.2). De hoogte van deze drempel betekent concreet dat nieuwbouw op alle zes genoemde locaties mogelijk is (zie Tabel 4.4). Dit scenario biedt met andere woorden meer ruimte voor toetreding via nieuwbouw. Het laten vallen van de eis dat locaties voor nieuwbouw via de vergunning worden aangewezen, heeft een belangrijk effect op de ruimte voor nieuwbouw.

Toetreding via overname van een bestaand casino

Verder zal toetreding plaatsvinden via overname van een bestaand casino. De drempel voor toetreding via overname ligt volgens Figuur 5.2 op circa € 34 miljoen. Deze drempel wijzigt niet ten opzichte van het vorige scenario. Volgens het overzicht in Tabel 5.2 vallen zeven vestigingen van Holland Casino onder deze drempel. Dit betekent dat toetreding via overname van deze casino's

⁷⁵ Dit scenario veronderstelt dat de vergunning geen eisen stelt aan de locatie van het casino. De rol van gemeentes bij de vestiging van een casino blijft ongewijzigd. De keuzevrijheid qua locatie van casinoaانبieders is dus niet onbeperkt. Het gemeentelijk vestigingsbeleid is in de scenarioanalyse buiten beschouwing gelaten.

volgens de businesscase analyse niet haalbaar is. Via overname wisselen volgens deze analyse maximaal zeven casino's van eigenaar. Dit scenario veronderstelt dat de overige casino's onderdeel blijven van Holland Casino voor zover exploitatie hiervan winstgevend is voor het bedrijf.

Uittreding van casino's die onder de minimum efficiëntieschaal opereren

Concurrentie dwingt af dat casino's die onder de minimum efficiëntieschaal opereren waarschijnlijk niet blijven bestaan in dit scenario. Dit betekent conform Box 5.1 sluiting van twee casino's. Holland Casino behoudt daarmee in dit scenario minimaal vijf casino's en kan eventueel mededingen naar vergunningen voor nieuwbouw.⁷⁶

Conclusie

De optelsom van toetreding en uittreding bepaalt het eindbeeld in termen van marktontwikkeling voor dit scenario. Conclusie is dat de mogelijkheid van vrije locatiekeuze een groter aantal toetreders mogelijk maakt. Er is in dit scenario ruimte voor zes nieuw te bouwen casino's, twee andere casino's verdwijnen. Per saldo stijgt het aantal casinovestigingen van de huidige 14 naar 18 vestigingen. De totale bruto spelopbrengst die hiermee gemoeid is, is de optelsom van de bruto spelopbrengst van bestaande vestigingen en het nieuwe casino minus het verlies aan bruto spelopbrengst bij de casino's die verdwijnen. Dit levert op termijn een redelijke groei van de totale bruto spelopbrengst in de casinomarkt.⁷⁷

Daarnaast wisselen via overname maximaal zeven casino's van eigenaar; Holland Casino exploiteert de overige vijf al bestaande casino's. Nieuwkomers krijgen maximaal 13 casino's in handen (zeven door overname en zes nieuwbouw). Dit biedt voldoende ruimte voor creatie van een oligopolie met circa drie à vier concurrerende aanbieders die voldoende ruimte hebben voor het benutten van schaalvoordelen.

Conclusie is dat met het loslaten van de aanwijzing van locaties voor vestiging van casino's in de vergunning flink ruimte wordt gecreëerd voor toetreding. De schaalvoordelen hebben vooral effect op de prikkel voor toetreding via overname.

Samenvatting eindbeeld scenario 5

- Aantal casino's: 18
- Nieuwbouw: 6 casino
- Aantal aanbieders in de markt: 3 à 4
- Overname vestigingen Holland Casino: 7
- Aantal vestigingen Holland Casino: minimaal 5
- Groei bruto spelopbrengst: redelijk positief

⁷⁶ Dit zijn de zeven casino's die niet worden overgenomen minus de twee casino's die onder de MES opereren.

⁷⁷ Ter indicatie: de totale bruto spelopbrengst van de zes nieuwe casino's is circa € 101 miljoen (zie Tabel 4.5). Dit is de som van de bruto spelopbrengst van de zes nieuwe casino's (€ 236 miljoen) en het verlies aan bruto spelopbrengst bij concurrerende casino's (€ 135 miljoen). Het sluiten van de vestiging in Leeuwarden vermindert de bruto spelopbrengst in de markt met per saldo € 9,6 miljoen; voor Schiphol is dit € 3,8 miljoen. Totaal resultaat BSO in dit scenario: € 101 miljoen – € 9,6 miljoen – € 3,8 miljoen = € 88 miljoen extra bruto spelopbrengst. Dit is circa 16 procent van de totale BSO in de markt in 2010.

5.3.6 Scenario 6: Productdifferentiatie

In de voorgaande scenario's is verondersteld dat het casinoconcept min of meer gelijk blijft aan het huidige aanbod. Dit sluit innovaties in het kansspelaanbod als opbrengst van de marktdynamiek uit. De regulering kan dergelijke innovaties in het spelaanbod accommoderen via de vergunningsvoorwaarden. Dit is de basis van het scenario met productdifferentiatie. De productdifferentiatie is hierbij opgevat als een verandering in het kansspelaanbod, in de productmarkt met andere woorden. Het gaat dus niet om productdifferentiatie via de combinatie kansspelaanbod met andere vormen van entertainment zoals aangetroffen wordt in buitenlandse casinomarkten.

Vraag is wat een differentiatie in het kansspelaanbod precies inhoudt en hoe dit kan worden vormgegeven in de regulering. Hoofdstuk 4.1 definieert de productmarkt voor kansspelen in termen van de aard van het kansspel: de snelheid van het spel, de maximuminleg, het uitkeringspercentage en het maximale uurverlies. Bij Holland Casino heeft de speler de mogelijkheid tegen hogere inzetten een mogelijk hogere geldprijs te winnen. Dit is het onderscheid tussen 'lichtere' en 'zwaardere' kansspelen. Daarbij bestaat in het speelcasino de mogelijkheid tegen elkaar te spelen. Dit is onderdeel van de definitie van een speelcasino in de Wet op de Kansspelen (Wok):

“Onder speelcasino wordt verstaan de voor het publiek opengestelde of bedrijfsmatig gedreven inrichting, waar door middel van gemeenschappelijk beoefende kansspelen aan de deelnemers de gelegenheid wordt gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling, waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen.” (artikel 27g, lid 2 Wok)

De definitie van een speelhal is gebaseerd op het beoefenen van een kansspel via een speelautomaat.

“in een inrichting, anders dan onder a, bestemd om het publiek de gelegenheid te geven een spel door middel van kansspelautomaten te beoefenen, indien het houden van een zodanige inrichting krachtens een vergunning van de burgemeester bij gemeentelijke verordening is toegestaan.” (artikel 30c, lid 1, c Wok)

Via aanpassing van de definitie van een speelcasino kan een wettelijk raamwerk worden gecreëerd dat mogelijkheden biedt voor differentiatie in het kansspelaanbod. Op dit moment bestaat die mogelijkheid niet, omdat het aantal vergunningen voor de exploitatie van een speelcasino wettelijk is beperkt tot één (artikel 27h lid 1 Wok) en speelhallen volgens de Wok alleen speelautomaten uit Titel VA van de Wok, met uitzondering van artikel 30z (“speelautomaten in speelcasino's”).

Idealiter creëert een kansspelvergunning een onderscheid tussen een meer gedifferentieerd aanbod dan thans het geval is. In de interviews met marktpartijen komt naar voren dat vanuit de aanbieders belangstelling bestaat aan een kleinschalig casino dat in vergelijking met de speelhallen de mogelijkheid heeft zwaardere kansspelen aan te bieden: tafelspelen en speelautomaten die vergelijkbaar zijn met de speelcasino-automaten. Een mogelijk onderscheid in vergunningen is dan:

- A-segment: *Grootschalig* speelcasino qua omvang vergelijkbaar met een gemiddelde Holland Casino vestiging;

- B-segment: Mid-market of *kleinschalig* speelcasino. Dit sluit aan bij de speelhallen die de mogelijkheid krijgen om uit te breiden met een aantal ‘live’ spelen zoals roulette, black jack, poker en bingo, en ‘zwaardere’ speelautomaten;
- C-segment: Licht aanbod van speelautomaten, de huidige speelautomatenhallen.

De Wok kan een wettelijke kapstok creëren voor een vergunningensysteem met dit onderscheid tussen casino's. Strikt genomen is daarvoor alleen opheffing van het wettelijk monopolie nodig. De Wok stelt tenslotte geen grens aan de omvang van een speelcasino, zodat kleine casino's ook onder het huidige regime mogelijk zijn. Als de overheid de mate van differentiatie via de regelgeving wil sturen, bijvoorbeeld in de richting van een quotum per type speelcasino, zijn aanvullende definities in de Wok nodig.

Speelhallen kunnen met deze wijziging een vergunning aanvragen om als speelcasino klasse A of B een casino met tafelspelen en zwaardere speelcasino-automaten te gaan exploiteren. Uiteraard moeten tegenover de mogelijkheid van het aanbieden van zwaardere kansspelen ook zwaardere eisen staan, die ten minste overeenkomen met de eisen zoals momenteel gesteld aan Holland Casino. Voor de speelhallen verandert er niets in de regelgeving.

In dit scenario is ervan uitgegaan dat voor beide klassen speelcasino's bij toetreding geen eisen aan de locatiekeuze worden gesteld, anders dan nu reeds geregeld in de Wok, namelijk dat de vestiging van een speelcasino voorafgaande instemming behoeft van de raad van de betrokken gemeente (artikel 27h lid 23).

Toetreding kleinschalige speelcasino's

Het empirisch model van Hoofdstuk 4 houdt geen rekening met een grote aanpassing van de omvang en inrichting van het speelcasino, omdat deze casino's op dit moment nog niet bestaan in de Nederlandse markt. Dit heeft concreet tot gevolg dat de bruto spelopbrengst – het marktpotentieel – van dergelijke casino's niet kan worden geschat. Onderstaande berekening kent via een veronderstelling bruto spelopbrengst toe aan kleinschalige speelcasino's om een indruk te geven van de orde van grootte.

Kern van de analyse is dat de kleinschalige speelcasino's een innovatief antwoord kunnen bieden op de casino's die in de huidige markt niet onder of op de minimum efficiëntieschaal opereren. Mogelijk sluit het spelconcept van deze casino's onvoldoende aan bij de vraag om een winstgevende exploitatie mogelijk te maken: de bruto spelopbrengst is te laag. Dit betreft volgens Box 5.1 de vestigingen in Zandvoort, Enschede, Groningen en Leeuwarden.⁷⁸ Stel dat deze casino's worden vervangen door een kleiner type casino, de casino's van het B-segment. Wat is het potentieel van deze kleinschaliger casino's?

De *eerste stap* in deze berekening is het effect van de inefficiënte grote casino's op de bruto spelopbrengst. Sluiting van deze casino's betekent voor een deel extra spelopbrengst voor naburige casino's, de vestigingen kannibaliseren. Rekening houdend met dit effect vertegenwoordigen de

⁷⁸ De Holland Casino vestiging Schiphol zit achter de douane. De spelopbrengst van dit casino kan niet weglekken naar een concurrent. Bovendien is Schiphol in zekere zin al een ander type, want kleinschalig, casino.

vier casino's een bruto spelopbrengst van circa € 60 miljoen.⁷⁹ Dit is het marktpotentieel van de kleinschaliger casino's die de inefficiënte casino's gaan vervangen. In de analyse is geen rekening gehouden met de locaties van deze toetreders. In die zin is de analyse minder gedetailleerd dan de analyse in Hoofdstuk 4. Ook is geen rekening gehouden met kannibalisatie op bijvoorbeeld speelhallen en grote speelcasino's, omdat de gegevens hiervoor ontbreken.

De *tweede stap* in de berekening is om het aanbod te bepalen dat de kleinschalige casino's gebruiken om het marktpotentieel te bedienen. Om dit aanbod te bepalen is de gemiddelde spelopbrengst gebruikt van tafelspelen, speelcasino-automaten en speelautomaten (zie Figuur 2.7 voor meer informatie). In 2008 stonden er gemiddeld 58 automaten in een speelhal opgesteld.⁸⁰ De bruto spelopbrengst per speelhal was gemiddeld ongeveer € 1,4 miljoen. Tabel 5.3 toont de bruto spelopbrengst van drie mogelijke typen kleinschalige casino's. Deze typen zijn hypothetisch: er is geen informatie over hoe een ander, kleinschalig casino kan worden ingericht. Wel is uit gesprekken met marktpartijen naar voren gekomen dat exploitanten van speelhallen in Nederland interesse hebben in een dergelijk concept van een kleinschalig casino.

Een kleinschalig casino met een mix van tafelspelen, speelcasino-automaten en speelautomaten betekent een flinke groei van de bruto spelopbrengst per casino ten opzichte van de gemiddelde speelhal. Type X en Type Y uit Tabel 5.3 zijn bijna qua bruto spelopbrengst drie keer de omvang van een gemiddelde speelhal; Type Z meer dan twee keer. In dat opzicht betreft het een casino dat zich positioneert tussen de huidige speelhallen en de vestigingen van Holland Casino. De tabel berekent tevens het aantal casino's per type dat nodig is om aan het marktpotentieel van € 60 miljoen te voldoen. Het marktpotentieel geldt dus per type; er is geen mix van typen gemodelleerd. Hierbij is verondersteld dat het concurrentievoordeel vooral aan de kant van de grootschalige casino's in de nabije omgeving ligt. Zijn de kleine casino's in staat meer publiek bij de grote concurrenten weg te trekken, dan is er plaats voor een groter aantal vestigingen per type. De concurrentie tussen speelhallen en de kleinschalige casino's is bij gebrek aan gegevens niet gemodelleerd.

Tabel 5.3 Marktpotentieel voor kleinschalige casino's

	Type X	Type Y	Type Z
Aantal tafelspelen	5	5	3
Aantal speelcasino-automaten	20	50	40
Aantal speelautomaten	50	0	0
Bruto spelopbrengst per vestiging	€ 4,0 mln	€ 4,3 mln	€ 3,0 mln
Aantal vestigingen	15	14	20

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toetreding grootschalige casino's

Voor *grootschalige* casino's wordt een situatie verondersteld die overeenkomt met het voorgaande scenario, een oligopolie met vrije locatiekeuze. Conform dit scenario ontstaat er ruimte voor zes nieuwbouwcasino's en kan toetreding via overname van zeven bestaande Holland Casino vesti-

⁷⁹ Tabel 4.7 verklaart het effect van sluiting van Leeuwarden, Groningen en Enschede op de totale bruto spelopbrengst in de markt, dus inclusief het effect van kannibalisatie. Voor Zandvoort bedraagt de kannibalisatie liefst € 18,6 miljoen van de bruto spelopbrengst van € 23,1 miljoen. Totaal effect: € 4,5 miljoen (Zandvoort) + € 56,8 miljoen (Leeuwarden, Groningen en Enschede) = € 61,3 miljoen.

⁸⁰ Zie: Regioplan (2009), p. 14.

gingen plaatsvinden. Het verschil is dat verondersteld is dat de vijf casino's op en rond de MES sluiten om ruimte te scheppen voor het nieuwe type, kleinschalige casino. In totaal is het resultaat van dit scenario dus 15 grote speelcasino's.

Effect op de speelhallen

Voor de speelhallen betekent de introductie van een vergunning voor een kleinschalige speelcasino waarschijnlijk dat het aantal vergunninghouders daalt. Dit betreft bedrijven die voor hun speelhal een zwaardere vergunning aanvragen. Bovendien zal de concurrentie van deze nieuwe type kleinschalige casino waarschijnlijk kannibaliseren op de bruto spelopbrengst van de speelhallen.

Samenvatting eindbeeld scenario 6

Grootschalige casino's (A-segment):

- Aantal casino's: minimaal 15
- Aantal partijen in de markt: 3 tot 4
- Groei bruto spelopbrengst: redelijk positief

Kleinschalige casino's (B-segment)

- Aantal casino's: 14 tot 20, afhankelijk van lokale marktomstandigheden
- Aantal partijen in de markt: 3 tot 4
- Groei bruto spelopbrengst: positief

Speelhallen (C-segment)

- Aantal speelhallen: lager dan 270
- Aantal partijen in de markt: circa 60
- Groei bruto spelopbrengst: waarschijnlijk krimp

5.4 Conclusie

Het wettelijk monopolie van Holland Casino wordt opgeheven: Wat zijn de opties voor de marktordening van de *land-based* kansspelmarkt? Dit hoofdstuk bespreekt verschillende mogelijkheden om invulling te geven aan die marktordening, die de concurrentieverhoudingen tussen aanbieders op de kansspelmarkt regelt en tevens de voorwaarden voor toe- en uittreding en potentiële concurrentie.

De algemene conclusie van de scenarioanalyse is dat het koppelen van de vergunning aan voorwaarden, zoals de vestigingsplaats, toetreding zal remmen. Dit betekent dat er minder marktpotentieel is omdat op grond van het empirisch model gesteld kan worden dat aanbod in de casinomarkt zijn eigen vraag schept. Meer specifiek zijn de conclusies:

- Een scenario gericht op het maximaliseren van het aantal concurrenten in de markt via het stellen van de eis dat iedere aanbieder slechts één casino mag exploiteren, is niet realiseerbaar. De businesscase voor toetreding in dit scenario is onvoldoende om alle vestigingen van Holland Casino door nieuwe toetreders over te laten nemen. Het scenario is in die zin niet consistent;
- Het mogelijk maken van schaalvoordelen via het toestaan van de exploitatie van meerdere vestigingen is belangrijk om de businesscase van overname van bestaande casino's te verbeteren.

ren. Voor toetreding via nieuwbouw is het schaalvoordeel minder belangrijk, omdat de businesscase van toetreding via nieuwbouw beter is dan toetreding via overname;

- Het toestaan van vrije vestiging met een vergunning is vervolgens bepalend om de prikkels voor nieuwbouw significant te verbeteren. Dit leidt ertoe dat toetreders zich zullen vestigen op de commercieel gezien meest aantrekkelijke locaties. Volgens het empirisch model is dat in de buurt van een al bestaand grootschalig casino zoals in Amsterdam en Rotterdam;
- Productdifferentiatie kan interessant zijn als mogelijkheid om het aanbod aan de 'onderkant' van de casinomarkt te bedienen. Dit is de vraag die door de kleinere Holland Casino vestigingen op dit moment niet of te weinig winstgevend bediend wordt. Een kleinschaliger casino tussen de grote Holland Casino vestigingen en de speelhallen in, kan een antwoord bieden op deze marktvrage.

Voor een aantal scenario's is een marktpotentieel berekend in termen van bruto spelopbrengst en aantallen aanbieders. Deze berekeningen zijn alleen geldig op grond van de veronderstellingen die voor de scenario's gemaakt zijn. Het zijn geen voorspellingen. De scenarioanalyse vormt een verkenning van mogelijke toekomstbeelden van de *land-based* kansspelmarkt in Nederland. Andere toekomstbeelden zijn mogelijk. Dit betekent niet dat de toekomstbeelden van dit hoofdstuk het product van fantasie zijn: ze zijn empirisch gefundeerd via de regressieanalyse van Hoofdstuk 4. Dit betekent concreet dat het model:

- de ontwikkeling van de bruto spelopbrengst van casino's op specifieke locaties verklaart, en;
- bij die verklaring rekening houdt met de concurrentie tussen casino's onderling en tussen casino's en speelhallen in de omgeving.

Over de ontwikkeling van de vraag naar kansspelen in lokale markten of voor specifieke spelconcepten zijn veronderstellingen gemaakt. Deze ontwikkelingen kunnen niet worden herleid tot eerder onderzoek of tot recent marktonderzoek.

6 Transitie naar een nieuwe marktordening

Hoe kan de transitie naar een nieuwe marktordening op de land-based kansspelmarkt worden vormgegeven? Welke instrumenten kan de overheid inzetten voor selectie van nieuwe toetreders? Wat betekent de verandering van de marktordening voor Holland Casino?



6.1 Inleiding

Marktordening is in Hoofdstuk 5 beschreven als een eindbeeld. Dit betekent dat de marktform en concurrentieverhoudingen op de *land-based* kansspelmarkt zijn geanalyseerd zonder rekening te houden met de condities zoals die nu op de kansspelmarkt gelden. Die condities zijn wel bepalend voor de vraag of en hoe dat eindbeeld gerealiseerd kan worden. Een beeld van een oligopolie als een marktform waarin de voordelen van zowel concurrentie als schaafeffecten benut kunnen worden is interessant, maar hoe kan dit tekentafelmodel in de praktijk worden gebracht? Deze vraag brengt dit hoofdstuk op het spoor van het transitievraagstuk.

Voor de transitie naar een marktordening als eindbeeld moet een mechanisme worden gekozen dat bepaalt hoe nieuwe toetreders worden geselecteerd. Verder is de vraag wat de transitie betekent voor Holland Casino.

6.2 Verdelingsmechanisme

Het verdeelinstrument bepaalt hoe de toegang tot de markt is georganiseerd. Basisvraag voor ieder verdeelinstrument is of het aantal te verstrekken vergunningen beperkt ('gesloten' systeem) of onbeperkt ('open' systeem) is. Vervolgens zijn regels nodig voor het uitgeven van de vergunningen. Dit kan op diverse manieren plaatsvinden:

- Door middel van een *administratieve procedure*: Bij een open vergunningensysteem is een vergunning voor iedere toetreders aan te vragen welke wordt verleend indien aan de vooraf gestelde voorwaarden voor vergunningverlening wordt voldaan. Bij een gesloten vergunningensysteem krijgt juist niet iedereen die aan die voorwaarden voldoet een vergunning, maar komt slechts een beperkt aantal vergunningen voor het exploiteren van een casino beschikbaar;
- Op basis van een *beauty contest* of vergelijkende toets. Bij deze methode beoordeelt een selectiecommissie de biedingen, waarbij het oordeel van de commissie over de kwaliteit van de potentiële toetreders doorslaggevend is. Een mooi voorstel met een laag bod kan zo winnen van een minder aantrekkelijk voorstel met een hoger bod. Een nadeel van een vergelijkende toets is dat deze minder transparant is dan een veiling of aanbesteding, als gevolg van een element van subjectiviteit in de beoordeling (Poort e.a. 2011);
- Door middel van *openbare aanbesteding* van exploitatievergunningen. Vergunningen voor het exploiteren van een casino kunnen openbaar worden aanbesteed. Bij een aanbesteding kunnen belangstellende partijen een bod uitbrengen en vindt selectie plaats op het criterium hoogste prijs of meest gunstige prijs-/kwaliteitverhouding;
- Via een *veiling*: Kenmerk van een veiling is dat via opbod of afslag een verdeling ('verkoop') van een licentie tot stand komt. Dit kan op verschillende manieren worden georganiseerd. De meest voorkomende vormen zijn: veiling bij opbod (zoals bij kunstwerken), veiling bij afslag (de bloemenveiling Aalsmeer), veiling bij inschrijving (in de bouw) en de Vickrey-veiling (veiling bij inschrijving, de hoogste bidder wint maar betaalt een prijs gelijk aan het op een na hoogste bod).

Welvaart-economisch is een vergelijkende toets aantrekkelijk wanneer er maatschappelijke waarde wordt gehecht aan een innovatieve invulling van de vergunning en variatie tussen aanbieders, zoals bij de uitgifte van vergunningen voor de commerciële radio het geval was. Voorts hebben sommige landen ervoor gekozen de UMTS-licenties met een vergelijkende toets uit te geven, in de hoop zo innovatieve diensten of ambitieuze netwerkkuitrol uit te lokken. Ook Van den Bout (2009, p. 31) constateert: "Als een uitgebreid scala van voorwaarden aan vergunninghouders wordt gesteld waarbij de exacte invulling van bepaalde eisen van tevoren niet exact is aan te geven, dan is de vergelijkende toets een meer aangewezen verdeelmethode."

Voor de *land-based* kansspelmarkt lijkt de behoefte aan innovatieve invulling van de vergunningen en variatie tussen de aanbieders (anders dan van tevoren gedefinieerd) beleidsmatig beperkt. Een selectieprocedure die is gericht op innovatieve en gevarieerde invulling levert per definitie minder voorspelbare uitkomsten op, terwijl een bepaalde mate van uniformiteit wenselijk is met het oog op het borgen van de publieke belangen. Variatie tussen aanbieders kan in dit verband zelfs ongewenst zijn. Het is moeilijk denkbaar dat concurrerende aanbieders van casino's een verschillend preventiebeleid gaan voeren. De eisen op dit vlak moeten voor het *level playing field* voor alle partijen gelijk zijn. Het moet gereguleerd worden. Onvoorspelbare en gevarieerde uitkomsten kunnen ook de inkomsten voor de schatkist onzeker maken, afhankelijk van de vrijheidsgraden die

de vergelijkende toets biedt. Om deze redenen biedt een vergelijkende toets economisch in dit geval geen voordelen boven een veiling of een openbare aanbesteding.

Bij een veiling wordt geselecteerd op basis van een enkel criterium, vaak de prijs die gegadigden over hebben voor de vergunning. Het is echter ook mogelijk een veiling te houden waarbij de partij wint die het hoogste uitbetalingspercentage biedt. Bij zo'n veiling kunnen tevens formele toelatingseisen worden gesteld die moeten garanderen dat gegadigden serieus, te goeder trouw zijn enzovoort. Een veiling biedt de beste mogelijkheden om de schaarstepremie af te romen die voortvloeit uit het beperken van het aantal vergunningen. Afhankelijk van het gunningcriterium komt die schaarstepremie (in ieder geval voor een belangrijk deel) ten goede aan de algemene middelen.

Het is echter mogelijk dat de 'schaarste' minder groot is dan vooraf gedacht. Zo is bij de herziening van de kansspelwet in Engeland besloten 16 nieuwe vergunningen voor casino's uit te geven. Van deze extra casino's heeft anno 2012 nog geen enkel casino zijn deuren geopend. In deze situaties kan een specifiek veilingstelsel nuttig zijn: Veiling op afroep (VOA). Dit systeem werkt in stappen:

1. De overheid maakt bekend dat een belangstellende zich heeft gemeld voor een casinovergunning;
2. Andere partijen kunnen aangeven ook interesse te hebben in de vergunning. Bij onvoldoende belangstelling kan de belangstellende partij de vergunning gebruiken tegen administratieve kosten gedurende een vooraf vastgestelde periode;
3. Bij concurrerende belangstelling organiseert de overheid een veiling waarin alle belangstellenden kunnen bieden op de vergunning.

Met dit systeem kan de overheid ruimte voor potentiële toetreding open houden.

Veilen is een systeem dat in de kansspelwereld niet bekend is als verdelingsmechanisme voor vergunningen. De internationale vergelijking laat zien dat de *beauty contest* en openbare aanbesteding gebruikelijker zijn. Dit geeft aan dat overheden in het geval van casino's niet louter op prijs willen selecteren, maar op de beste prijs-/kwaliteitverhouding of willen selecteren op een groter aantal, deels subjectieve, criteria die uiting geven aan de publieke belangen van het kansspelbeleid. Van den Bout (2009, p. 66) stelt in een juridische analyse dat een veiling slecht past binnen de kaders van het huidige kansspelbeleid: "een veiling is geen geschikt middel om de doelstellingen, die het Hof van Justitie heeft aanvaard als rechtvaardiging van de beperking van het vrij verkeer van diensten inzake kansspelen, te verwezenlijken".

Het is echter niet aan te bevelen het veilingmechanisme te snel weg te schrijven als selectiemechanisme voor toetreders in de kansspelmarkt. Zo zijn niet alle ervaringen met openbare aanbesteding onverdeeld positief: de criteria die een selectiecommissie hanteert zijn niet altijd eenduidig en gepasseerde partijen zijn er niet altijd van overtuigd dat de beste offerte inderdaad geselecteerd werd. Aanbestedende overheden worden dan ook na aanbestedingsprocedures met enige regelmaat geconfronteerd met rechtszaken. Bij een veiling loopt de overheid op dit vlak minder risico, omdat vooraf een expliciete formule gegeven is waarmee elk bod geëvalueerd wordt. Bij een aanbesteding wordt het winnende bod achteraf door de opdrachtgever bepaald. Een veiling dwingt een opdrachtgever vooraf te specificeren wat hij wil. Dit elimineert procedures achteraf.

Het feit dat de selectiecriteria vooraf gespecificeerd zijn creëert een gelijk spelveld vergeleken met een openbare aanbesteding en lokt daardoor vaak een groter aantal biedingen uit. Het geeft vooral buitenlandse partijen het gevoel dat ze in een veiling een betere kans op succes hebben.⁸¹

Dit laatste voordeel van het veilinginstrument kan ook een rol spelen in de casinomarkt waar toetreding in belangrijke mate afhankelijk is van interesse van buitenlandse bedrijven. Met een openbare aanbesteding of een *beauty contest* zijn de selectiecriteria minder duidelijk en ligt het risico van willekeur op de loer. Dit kan potentiële toetreding voor een deel ontmoedigen.

6.3 Gevolgen voor Holland Casino

Bij het bereiken van een van de marktordeningsmodellen voor de casinomarkt is het transitiepad relevant: hoe moet de gewenste marktsituatie worden bereikt vanuit de huidige situatie, met 14 casino's die onderdeel uitmaken van één concern in publiek bezit. De wijze waarop Holland Casino in het transitieproces wordt betrokken is cruciaal voor de marktordering die uiteindelijk tot stand komt. Hoofdstuk 5 laat zien dat het marktpotentieel voor vestiging van nieuwe casino's niet in alle scenario's erg groot is. Dit betekent dat toetreding voor een deel moet plaatsvinden via overname van bestaande casinovestigingen Holland Casino is een essentiële schakel in het tot stand brengen van een andere marktordering voor de *land-based* kansspelmarkt.

6.3.1 Publiek of privaat

Een markt met als eindbeeld een situatie waarin een overheidsbedrijf direct concurreert met private bedrijven wordt over het algemeen onwenselijk gevonden. Dit kan leiden tot een onheldere scheiding van belangen, zeker in een sterk gereguleerde markt als de casinomarkt. Zou de overheid bijvoorbeeld casino's kunnen aanbesteden en zelf daarin kunnen meedingen?

Overheidseigendom kan een instrument zijn om de publieke belangen op een markt te borgen. Er is echter gebleken dat publieke belangen op een andere wijze geborgd worden. Zo kent vrijwel geen enkel ander land publieke casino's en is het verslavingscijfer in andere landen soms lager dan in Nederland. Door middel van strikte regulering en vergunningsvereisten kan kansspelverslaving worden voorkomen, witwassen worden tegengegaan en kunnen spelers worden beschermd. Overheidseigendom is dus voor het bereiken van de beleidsdoelen niet noodzakelijk. Daar staat tegenover dat staatseigendom wel nadelen kent. Het management kan moeilijk worden geprikkeld om efficiënt te werken en het aanbod wordt niet altijd als passend en attractief voor de consument ervaren. Bovendien zijn er discussies over aanpalende gebieden waar een staatsbedrijf oneerlijk zou kunnen concurreren met private ondernemers, zoals op het gebied van entertainment en het aanbieden van horeca. Tot slot kan overheidseigendom een concurrerende markt in de weg staan.

Het ligt daarom in de rede dat Holland Casino op termijn geprivatiseerd zal worden.

⁸¹ De literatuur over veilingen is omvangrijk. Voor een kort overzicht van een aantal belangrijke aspecten van het veilen, zie Van Damme 1997.

6.3.2 Privatisering Holland Casino

Als Holland Casino geprivatiseerd wordt, is de vraag op welk moment dat gebeurt in het transitieproces. De markt en het bedrijf zijn niet gebaat bij onzekerheid. Daarom moet privatisering zo snel mogelijk plaatsvinden. Bovendien zou een trage privatisering ertoe leiden dat de markt een mix van private en publieke aanbieders kent wat niet goed is voor de concurrentieverhoudingen. Vraag is hoe de privatisering vorm wordt gegeven.

Voor het antwoord op die vraag is van belang een onderscheid te maken tussen de vestigingen van Holland Casino die via overname in private handen komen en privatisering via de verkoop van de aandelen in het bedrijf Holland Casino.

Verkoop overheidsaandeel Holland Casino

Dit onderzoek veronderstelt dat Holland Casino in de eerste ronde niet meebiedt op vergunningen voor de eigen casino's. Het bedrijf heeft op dit moment volgens de casinobeschikking een eeuwigdurende vergunning. Voor het realiseren van een concurrerende markt moet de duur van deze vergunning beperkt worden. Dit is een verlies aan economische waarde waarvoor het bedrijf compensatie kan ontvangen in de vorm van een nieuwe, beperkt durende vergunning voor het exploiteren van een bepaald aantal casino's.⁸² Dit betekent dat het bedrijf in de gewijzigde marktordening van start kan met een specifiek aantal vergunningen. Het aantal vergunningen is afhankelijk van het scenario voor de marktordening, zoals toegelicht in Hoofdstuk 4, en kan uiteenlopen van een vergunning voor het exploiteren van circa vijf casino's (scenario oligopolie met vrijheid met locatiekeuze) tot maximaal 14 (scenario privaat monopolie). Als de nieuwe vergunningen zijn toegekend aan Holland Casino, kan de staat de aandelen in het bedrijf zo snel mogelijk aan een private partij verkopen.

Tempo overname Holland Casino vestigingen

De overname van de af te stoten vestigingen van Holland Casino kan op verschillende manieren plaatsvinden:

- Alle vestigingen ineens ('big bang');
- Eén vestiging per ronde (bijvoorbeeld één per jaar);
- Meerdere vestigingen per ronde.

Een vraag die gelijktijdig speelt, is welke mogelijkheden gegadigden hebben om vestigingen al dan niet te combineren:

- Mag Holland Casino meebieden?
- Mag een toetreder meerdere vestigingen combineren?
- Wanneer meerdere vestingen in één ronde worden uitgegeven, gelden die dan als *package deal*?

Mogelijkheden en beperkingen combinatievorming

Het verplicht combineren van vestigingen kent belangrijke nadelen. Het beperkt partijen in hun ondernemingsvrijheid om combinaties te maken die passen bij hun specifieke expertise of busi-

⁸² De juridische vraag of deze constructie mededingingsrechtelijk houdbaar is, valt buiten het bestek van dit onderzoek.

nessmodel. Daarbij kan het impliciete kruissubsidies teweegbrengen, die de efficiëntie verstoren, wanneer bijvoorbeeld steeds een goed en een slecht lopend casino worden gecombineerd. Beter is dan het slecht lopende casino te sluiten, of een partij te zoeken die daar wel brood in ziet. Tot slot dwingt het verplicht combineren van vestigingen de beleidsmaker onderbouwde keuzes te maken welke casino's worden gecombineerd. In Oostenrijk gaat de overheid een vergunningen verlenen voor een pakket met stedelijke casino's en een pakket met landelijke casino's. Waarom is deze pakketsamenstelling een logische keuze?⁸³ Stel dat de Nederlandse staat op soortgelijke wijze de stedelijke casino's in Amsterdam, Rotterdam, Scheveningen en Utrecht in één pakket aanbesteedt. Dan moet er een reden zijn waarom dit pakket als combinatie wordt aanbesteed. Iedere pakketsamenstelling brengt een eigen economische vraag met zich mee die de overheid moet beantwoorden. A priori zijn de meeste combinaties van casino's relatief willekeurig omdat een economische onderbouwing van regionale segmenten in de Nederlandse casinomarkt ontbreekt.⁸⁴ Wel kunnen er niet-economische argumenten zijn voor een indeling in regionale markten zoals de wens om concentratie van kansspelaanbod in een specifieke regio te voorkomen en spreiding van het aanbod over regio's af te dwingen.

Feitelijk gaat het hier om een afruil tussen het toelaten van schaalvoordelen en netwerkeffecten, en het tegengaan van marktmacht. Het onderzoek wijst uit dat dergelijke schaalvoordelen voor een toetreder belangrijk zijn, dus het is niet wenselijk en maatschappelijk niet efficiënt hem dit te ontzeggen. Hermonopolisering door Holland Casino of door een agressieve toetreder dient echter te worden voorkomen. Dit kan door een maximum te stellen aan het aantal vestigingen in handen van één partij, gegeven het totaal aantal vestigingen en in lijn met algemene mededingingsmaatstaven.

Holland Casino kent door bij de start van het overnameproces een voorsprong door het bezit van een nieuwe, aangepaste vergunning. Het is economisch gezien verstandig Holland Casino niet te laten meebieden op de eerste, beschikbare vergunningen om toetreding niet vanaf de start te ontmoedigen. Holland Casino kan meebieden vanaf het moment dat het marktaandeel onder een gestelde grens van bijvoorbeeld 40% of 50% is gekomen.⁸⁵ De toetreders hebben op dat moment de mogelijkheid gekregen meerdere licenties te verwerven om de voordelen van schaal-effecten te kunnen benutten. De concurrentie met Holland Casino kan vanaf dat moment op gelijke voet plaatsvinden.

Algemeen geldt dat een 'big bang' de meeste mogelijkheden voor vernieuwing en combinatie (en dus schaalvoordelen) geeft. Bovendien heeft Holland Casino bij het vooruitzicht van privatisering geen prikkel om te investeren in vestigingen die op termijn ter overname moeten worden aangeboden. Bij een meer geleidelijke variant heeft de overheid meer mogelijkheid om sturing te geven

⁸³ Navraag leert dat er geen economische onderbouwing is van deze keuze in Oostenrijk. Het argument voor de clustering is pragmatisch: beperking van het aantal toetreders en dus de toezichtlast.

⁸⁴ Hoofdstuk 4 biedt wel onderbouwing voor het bestaan van een regionale markt in het noorden/oosten van het land, omdat de casino's in deze regio maar zeer beperkt concurreren met casino's elders in het land: de afstand tot de dichtstbijzijnde casino's is te groot. Zie Tabel 4.7.

⁸⁵ Deze bandbreedte geldt in het mededingingsbeleid als een aanwijzing dat een partij over aanmerkelijke marktmacht beschikt. Bedrijven met aanmerkelijke marktmacht worden conform het Europees mededingingsbeleid onderworpen aan een vorm van ex ante regulering ter waarborging van eerlijke concurrentieverhoudingen. Zie bijvoorbeeld: Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijke regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (2002/C 165/03).

aan de totstandkoming van de marktordening. Stel dat bestaande en nieuwe concessies in jaarlijkse biedrondes worden aanbesteed of geveild. Bij een geleidelijke variant kan de overheid de voorwaarden van de jaarlijkse aanbesteding of veiling afstemmen op de ontwikkeling van de markt en zo ‘sturing’ geven aan het marktproces. Bij een ‘big bang’ is deze vorm van sturing niet mogelijk. Bovendien kan een geleidelijke variant Holland Casino gelegenheid geven zich aan te passen aan de gewijzigde marktsituatie.

Tabel 6.1 vergelijkt de voor- en nadelen van een ‘big bang’ met andere transitievarianten. De voor- en nadelen vragen een bestuurlijke weging. Op economische gronden weegt het ontbreken van investeringsprikkels voor Holland Casino in de langzame variant zwaar. Een Big Bang ontnemt de overheid wellicht de mogelijkheid tot bijsturing richting de gewenste marktordening. Een tussenvariant is dan denkbaar.

Tabel 6.1 Voor- en nadelen van transitievarianten

Transitie	Voordelen	Nadelen
Big bang	Ruimte voor vernieuwing en combinatievorming: schaalvoordelen direct beschikbaar als een toetreders direct meerdere vergunningen verkrijgt	Risico van marktmacht als licenties in één hand komen
Eén vestiging per jaar	HC krijgt tijd zich aan te passen aan markt met concurrenten	Geen mogelijkheid voor toetreders om direct schaalvoordelen te benutten Introductie van concurrentie gaat langzaam HC heeft geen prikkel in af te stoten vestigingen te investeren
Eerst 4 tot 6, daarna twee vestigingen per jaar	Schaalvoordelen snel beschikbaar voor toetreders Snelle overgang van gesloten naar concurrerende markt	Risico van marktmacht als licenties in één hand komen; minder ruimte om te sturen op de uitkomst van de marktordening

Bron: SEO Economisch Onderzoek

6.4 Impact van de transitie op de scenario's

Scenario 1: Privaat monopolie

Dit scenario impliceert per definitie een uitgestelde ‘big bang’. Holland Casino verkrijgt een tijdelijke vergunning van 15 jaar voor exploitatie van de bestaande casino's. Na afloop van de vergunningsduur worden de vergunningen in één pakket aanbesteed. De private eigenaar kan zelf meedingen naar de vergunning, gelijk de positie van Casino Austria dat meedingt naar alle 12 casinovergunningen dat het momenteel als monopolist in Oostenrijk bezit.

Voor alle overige scenario's is verondersteld dat Holland Casino een pakket vergunningen met beperkte duur verkrijgt en dat het bedrijf geprivatiseerd is kort voor de markt wordt opengesteld.

Scenario 2: Regionale verkaveling

Dit scenario maakt aanbesteding van vestigingen via een ‘carousel’ mogelijk. Per regio wordt in verschillende jaren een aanbesteding georganiseerd om toetreding mogelijk te maken. Holland Casino heeft een positie in minimaal twee regionale markten.

Scenario 3: Concurrentie met aangewezen locatie

Dit scenario impliceert een onmogelijkheid. Het eindbeeld impliceert dat Holland Casino als bedrijf wordt gesplitst en in onderdelen in de markt wordt gezet. Anders is het onmogelijk een markt te creëren met een groot aantal verschillende aanbieders. Analyse van de businesscase laat zien dat er weinig animo is voor nieuwbouw. Maar de drempel voor toetreding via overname van bestaande casino's is nog hoger: het doel van een groot aantal concurrenten voor Holland Casino is niet haalbaar. Holland Casino blijft een dominante partij, ongeacht het tempo waarin de vestigingen voor overname worden aangeboden.

Eis bij de gunning is dat de nieuwe toetreders geen andere vergunningen voor het exploiteren van een speelcasino bezitten. Deze eis staat los van de mogelijkheid om speelhallen te exploiteren.

Scenario 4: Oligopolie met aangewezen locatie

Er is in dit scenario weinig ruimte voor een geleidelijke transitie door de beperkte ruimte voor toetreding via nieuwbouw. Toetreding betekent vooral overname van bestaande vestigingen van Holland Casino. Dit betekent dat de vergunningen voor de af te stoten vestigingen vrij snel moeten worden aanbesteed. Dit vraagt een 'big bang' of een variant waarin in de eerste ronde direct een groot aantal vergunningen op de markt komt: in het eerste jaar vier en het jaar daarop nog eens vier. De meer geleidelijke variant heeft als voordeel dat Holland Casino als zittende partij van deelname aan de eerste ronde kan worden uitgesloten wat de kansen van nieuwe toetreders vergroot.

Om een oligopolie te waarborgen wordt een maximum gesteld aan het aantal vergunningen per exploitant. Bij een maximum van vier ontstaat in het eindbeeld een oligopolie met minimaal vier aanbieders.

Scenario 5: Oligopolie met vrije vestiging

Deze transitievariant kiest het midden tussen een snelle en langzame transitie. De vergunningen voor toetreding via *nieuwbouw* worden zo snel mogelijk geveild of aanbesteed. Dit creëert toegang voor nieuwe aanbieders en zorgt snel voor een meer concurrerende markt. Vervolgens kan de transitie voor Holland Casino makkelijker worden gemaakt via geleidelijke gunning van *bestaande* vestigingen.

Dit scenario kan daarom starten met de uitgifte van de vergunningen voor de *nieuwe* casino's. Door in twee rondes per keer drie vergunningen aan te besteden of te veilen wordt toetreding snel mogelijk gemaakt. Daarna kunnen de zeven over te nemen licenties gegund worden, al dan niet gefaseerd.

Er wordt een maximum gesteld aan het aantal vergunningen per exploitant. Bij een maximum van vier ontstaat in het eindbeeld een oligopolie met minimaal vier aanbieders.

Scenario 6: Productdifferentiatie

Voor het A-segment van dit scenario gelden de overwegingen die hierboven bij scenario 4 zijn besproken. Het B-segment bestaat volledig uit nieuwe vergunningen. Simultane veilingen kunnen zorgen voor een statisch efficiënte initiële verdeling, maar ze hebben als nadeel dat er gedurende een periode van tien tot vijftien jaar (de duur van de vergunning) geen toetredingsmogelijkheden

zijn (tenzij er additioneel vergunningen beschikbaar komen). Een opeenvolgende veiling of aanbesteding houdt de potentiële concurrentie scherp, omdat er ieder jaar een mogelijkheid tot toetreding bestaat.⁸⁶

Een interessant model voor de transitie is om te beginnen met het veilen of aanbesteden van vijf of zes vergunningen voor het B-segment. Dit creëert snel concurrentie in dit nieuwe marktsegment. Vervolgens kunnen bijvoorbeeld ieder jaar één of twee vergunning worden aanbesteed of geveild. Als de vergunningsduur tien jaar is, wordt via dit systeem gewaarborgd dat ieder jaar de mogelijkheid bestaat van toetreding. Op het moment dat alle vergunningen in de markt gezet zijn, loopt de vergunningsduur van de eerste set vergunningen af en begint een nieuwe ronde.

Voor het C-segment verandert de vergunningverlening in dit scenario niet.

6.5 Conclusie

Hoofdstuk 6 bespreekt de vraag hoe de scenario's voor de marktordening in de praktijk gebracht kunnen worden. Dit vraagt analyse van de transitieproblematiek en de instrumenten die nodig zijn om de toegang tot de markt voor nieuwe aanbieders te reguleren.

Voor de instrumentering kan een keuze worden gemaakt uit drie categorieën instrumenten: de *beauty contest*, openbaar aanbesteden en veilen. De *beauty contest* of vergelijkende toets is vooral geschikt voor situaties waarin innovatie van de dienstverlening een grote rol speelt. Dit is in de *land-based* kansspelmarkt niet het geval. Openbaar aanbesteden of veilen heeft de voorkeur.

Veilen is een systeem dat in de kansspelwereld niet bekend is als verdelingsmechanisme voor vergunningen, maar dat in vergelijking met openbaar aanbesteden voordelen biedt. Bij een veiling loopt de overheid minder risico op geschillen over de uitkomst van de gunning, omdat vooraf een expliciete formule gegeven is waarmee elk bod geëvalueerd wordt. Bij een aanbesteding wordt het winnende bod achteraf door de opdrachtgever bepaald. Dit kan een element van willekeur introduceren. Een veiling dwingt een opdrachtgever vooraf te specificeren wat hij wil. Dit elimineert procedures achteraf. Het feit dat de selectiecriteria vooraf gespecificeerd zijn creëert een gelijk spelveld vergeleken met een openbare aanbesteding en lokt daardoor vaak een groter aantal biedingen uit. Het geeft vooral buitenlandse partijen het gevoel dat ze in een veiling een betere kans op succes hebben. Op grond van deze overwegingen ziet SEO Economisch Onderzoek een veiling als een voorkeursmechanisme voor het verdelen van de vergunningen voor zowel nieuw te bouwen casino's als voor de vergunningen voor over te nemen bestaande casino's.

De gevolgen van de transitie naar een andere marktordening voor Holland Casino zijn afhankelijk van het moment van privatisering en de wijze waarop de vergunningen voor de bestaande vestigingen van Holland Casino op de markt komen. Een reden om voor een snelle privatisering te kiezen is dat uitstel onzekerheid creëert over de marktpositie van het bedrijf en mogelijk toetreding van nieuwe partijen tot de markt in de weg staat. Verondersteld is dat Holland Casino een aantal vergunningen behoudt als compensatie voor het verlies van de eeuwigdurende vergunning

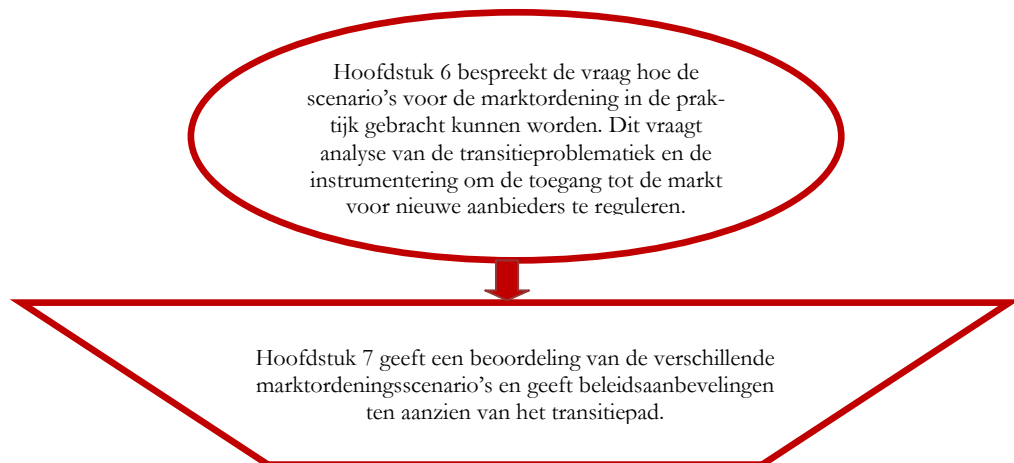
⁸⁶ Zie: Van Gorp, Canoy en Canton (2012), pp. 10 en 11.

en dat het bedrijf met de nieuwe vergunningen snel geprivatiseerd wordt, mogelijk kort voor het moment dat de overige vergunningen in de markt worden gezet.

Naast het tempo van de privatisering is de manier waarop de vergunningen van de Holland Casino vestigingen worden geveild of aanbesteed van belang. Vanwege een beperkt marktpotentieel voor toetreding via nieuwbouw is de overname van vergunningen van bestaande vestigingen cruciaal voor het tot stand komen van een concurrerende markt. Dit hoofdstuk zet de voor- en nadelen van de verschillende opties op een rij. Een ‘big bang’ biedt toetreders de mogelijkheid direct van mogelijke schaalvoordelen te profiteren. Via een geleidelijke uitgifte van vergunningen kan de overheid regels aan dit proces stellen en de markt naar de gewenste marktform leiden. Een geleidelijke transitie kan verder dienen om Holland Casino voor te bereiden op de concurrentie in de nieuwe marktordening. Dit is vooral interessant in scenario 4 en 5 met een groter potentieel voor toetreding via nieuwbouw. Hierdoor kunnen toetreders snel marktaandeel verwerven en ontstaat een concurrerende markt, en kan de veiling of aanbesteding van de Holland Casino vestigingen vervolgens gefaseerd plaatsvinden.

7 Beoordeling en beleidsadvies

Welke criteria zijn van belang voor beoordeling van de scenario's voor de marktordening? Dit hoofdstuk vergelijkt de opties voor marktordening aan de hand van criteria als het risico op kansspelverslaving, realisatie van een passend en attractief kansspelaanbod en de horizontale consistentie van het beleid. Het verdient aanbeveling op basis van deze weging het scenario met vrije locatiekeuze en productdifferentiatie verder uit te werken.



7.1 Toetsingscriteria

Poort et al. (2010) bevat een uitgebreide economische analyse van de toetsingscriteria voor het kansspelbeleid. Deze analyse is opgesteld voor de loterijen, maar is ook relevant voor casino's en speelautomaten als onderdelen van de *land-based* kansspelmarkt.

Criteria volgend uit de beleidsdoelstellingen van het kansspelbeleid

De staatssecretaris van Justitie heeft in de kamerbrief van maart 2011 een element aan het kansspelbeleid toegevoegd: de overheid dient zorg te dragen voor een 'passend en attractief' spelaanbod. Dit is een modernisering van het beleid uit het verleden waarin een restrictief aanbod centraal stond. Strikt genomen beoogt de overheid met een passend en attractief spelaanbod de consumentenwelvaart te bevorderen. Dit kan worden opgevat als de welvaart die samenhangt met een goed functionerende markt, die maximaal bijdraagt aan het consumentensurplus, de welvaart van consumenten. Dit is het complement van het klassieke argument voor overheidsinterventie dat zich richt tegen misbruik van economische machtsposities. Er is geen economische reden om voor specifieke sectoren beleid te ontwikkelen gericht op een passend en attractief aanbod. Het oordeel van wat passend en attractief is ligt besloten in de consumentenvoorkeuren waarop de overheid per definitie geen zicht heeft. Het komt in de praktijk neer op modernisering om het aanbod de kans te geven op een juiste manier te voldoen aan de voorkeuren van consumenten op het vlak van het kansspel. Het kansspel wordt dan benaderd als een normaal product conform de bevindingen van het MDW-rapport *Nieuwe ronde, nieuwe kansen*.

Andere doelstellingen van het kansspelbeleid in het algemeen en het casinobeleid in het bijzonder betreffen:

- *Tegengaan kansspelverslaving.* De verslavende potentie van kansspelen wordt breed onderkend. Hier zijn twee dimensies te onderscheiden. Probleemspelers kunnen niet alleen hun eigen financiële huishouding ten gronde richten, maar kunnen daarbij ook – net als het geval is bij veel andere verslavingen – hun omgeving meeslepen of vervallen in diefstal en leugens om hun verslaving te onderhouden. Economisch is dan sprake van ‘externe effecten’ van de speler op zijn omgeving, die een legitimatie vormen voor overheidsingrijpen. De omgeving van een gokverslaafde kan ongewenst slachtoffer worden van diens verslaving en dient daartegen te worden beschermd. Dit gebeurt (onder meer) door te trachten het risico op gokverslaving in te dammen. Bij dit criterium wordt beoordeeld of het betreffende marktordeningsscenario het risico op kansspelverslaving wel of niet vergroot. Uit interviews met medewerkers in de verslavingszorg komt naar voren dat het risico van verslaving het grootst is bij online spelen en amusementshallen, maar ook bij casinospelen is het risico op kansspelverslaving groot. Volgens de WODC-publicatie ‘Gokken in kaart’ (2011) blijkt dat het aandeel risicospelers bij Holland Casino in 2011 6,8 procent bedraagt en het aandeel probleemspelers 0,8 procent (Intraval 2011, p. 86). Bij speelautomaten ligt dit aandeel voor probleemspelers in 2011 afhankelijk van de locatie tussen 0,6 procent tot 6,3 procent (ibid., p. 36);
- *Tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.* Kansspelen waar veel contant geld in omgaat, openen mogelijkheden voor belastingontduiking voor de aanbieder. Belastingontduiking brengt de overheidsinkomsten in gevaar, wat het controleren van het aanbod tot een publiek belang maakt. Ook voor deelnemers kunnen kansspelen criminaliteit aantrekken. Kansspelen kunnen gebruikt worden om zwart of crimineel geld wit te wassen: de inleg wordt betaald met zwart geld, en de uitkering is ‘eerlijk gewonnen’. Of een kansspel een aantrekkelijk kanaal is om zwart geld wit te wassen, hangt af van het netto uitkeringspercentage in combinatie met de mogelijkheid om door inlegposities te combineren risico te reduceren en een hoge uitbetaling zeker te stellen. Alleen wanneer aan deze beide voorwaarden voldaan is, is witwassen lucratief. Een speler die bijvoorbeeld in een casino zowel op rood als op zwart legt, wint met zekerheid zijn gehele inleg terug, minus de ‘provisie’ van het casino. Als de inleg met zwart geld wordt gedaan en de uitkering wit is, kan dat een effectieve manier zijn om zwart geld wit te wassen. Bij dit criterium wordt beoordeeld in hoeverre de mogelijkheden voor aanbieders om belasting te ontduiken of vragers om geld wit te wassen toenemen;
- *Bescherming van de consument.* Kansspelen zijn gevoelig voor misleiding van consumenten. Dit komt doordat kansspelen intransparante producten zijn die gekenmerkt worden door informatieasymmetrie. Bij kansspelen is de kwaliteit van de tegenprestatie lastiger te beoordelen voor de consument, bijv. omdat deze afhangt van een kansberekening of toeval. Dit criterium beoordeelt de mogelijkheden om oneerlijke en misleidende spelpraktijken uit te oefenen. In de mate waarin deze mogelijkheden toenemen is extra regulering en onafhankelijk toezicht nodig op onder meer de uitkering van de beloofde prijzen en de eerlijkheid van het spel;
- *Passend en attractief aanbod:* een scenario waarin de consument beter bediend wordt door innovatief en gedifferentieerd aanbod is te prefereren boven een minder gedifferentieerd aanbod, zo lang de drie klassieke beleidsdoelstellingen van het kansspelbeleid geborgd blijven. Een meer gedifferentieerd aanbod verbetert de aansluiting tussen consumentenvoorkeuren en het aanbod en vergroot zo de consumentenwelvaart.

Dit zijn de mogelijke redenen voor de overheid om in te grijpen in de marktordening van de kansspelmarkt. Voor loterijen rechtvaardigen deze argumenten volgens Poort et al. (2010) overheidsregulering maar ten dele. Zo speelt het risico op kansspelverslaving bij loterijen door het *long odd* karakter van het spel maar beperkt en is witwassen via loterijen niet mogelijk. Voor casino's en speelautomaten ligt dat anders en is er wel degelijk reden om op basis van deze publieke doelstellingen overheidsbeleid te voeren gericht op correctie van dit 'marktfalen', de externe effecten verbonden met het risico op kansspelverslaving en het tegengaan van criminaliteit.

De bescherming van de consument wordt op dit moment gewaarborgd via de modeltoelating en de controles op speelautomaten door toezichthouder Verispect. Het geringe aantal overtredingen dat Verispect jaarlijks constateert is een indicatie dat dit systeem voor speelautomaten goed werkt. Dit systeem zal bij aanpassing van de marktordening niet significant wijzigen.

Opbrengst voor de Staat

Het is relevant ook de opbrengst voor de staat in beeld te brengen. Deze opbrengsten bestaan op dit moment uit de dividenduitkering van het staatsbedrijf Holland Casino en de opbrengsten van de kansspelbelasting. Afhankelijk van de marktordening komen daar mogelijk de volgende opbrengsten bij:

- Leges vergunningverlening;
- Veilingopbrengst vergunningen;
- Opbrengst verkoop staatsaandeel Holland Casino (eenmalig);
- Vennootschapsbelasting over de winst van private casino's.

De mogelijke bronnen van overheidsinkomsten (kansspelbelasting, licentiebedrag, leges, vennootschapsbelasting, opbrengst privatisering en afdracht uit staatsdeelname) zijn economisch complementair,⁸⁷ maar hangen af van de keuzes die gemaakt worden ten aanzien van de marktordening en de markttoegang. De opbrengsten voor de staat zijn geen doelstelling van het marktorderingsbeleid, maar slechts een neveneffect. Wel zal de Staat haar bezit – indien opportuun – willen verkopen tegen reële marktprijzen.

Europeesrechtelijke houdbaarheid

Het van oudsher restrictieve en nationaal gerichte karakter van de Nederlandse kansspelenmarkt lijkt langzaam in beweging te komen. Velen schatten in dat het op termijn steeds moeilijker zal worden om aan het restrictieve en op nationale markten gerichte beleid vast te houden. Als gevolg daarvan zullen de kansspelen op termijn wellicht onder Europese regelgeving (cf. de Dienstenrichtlijn) vallen, hetgeen betekent dat er sprake zal zijn van een interne Europese markt. Een overkoepelende Europese kansspelenrichtlijn ontbreekt vooralsnog en daarom heeft het Europese Hof van Justitie zich met de uitspraken in deze 'landmark cases' ontwikkeld tot een belangrijke producent van Europese kansspelwetgeving.

Het huidige Nederlandse vergunningstelsel staat onder druk na uitspraken in diverse Europese zaken voor het Hof van Justitie en de conclusie van de Advocaat-Generaal Bot van 17 december 2009. De AG sprak zich uit in de zaken betreffende van The Sporting Exchange (handelend onder de naam Betfair) en Ladbrokes. In deze gevoegde zaken geeft de AG uitleg van het ge-

⁸⁷ Dit neemt niet weg dat ze binnen de geldende begrotingsregels verschillend behandeld worden. Deze studie abstraheert echter van dergelijke regels en gaat uit van eenheid van overheidsfinanciën.

meenschapsrecht in relatie tot de Nederlandse kansspelregelgeving. Belangrijk in het kader van het voorliggende onderzoek is de conclusie van de AG dat het beginsel van gelijke behandeling en de transparantieplichting “toepasselijk zijn op een éénvergunningstelsel inzake kansspelen” en dat dit beginsel en deze verplichting “in de weg staan aan verlenging van de vergunning zonder oproep tot mededinging, tenzij het ontbreken van deze oproep tot mededinging wordt gerechtvaardigd door een van de in het Verdrag of de rechtspraak erkende gronden.” (C-203/08, rn. 16). De conclusie van de AG past in het rijtje van eerdere zaken (bijv. Placanica (C-360/04) en Gambelli (C 243/01)) waarin duidelijk is geworden dat kansspelen kwalificeren als dienst en dus vallen onder het vrij verkeer van diensten. In de zaak van de Europese Commissie tegen Italië (C-260/04) ging het Europese Hof na of de hernieuwing van de vergunningen zonder enige aanbestedingsprocedure geschikt is om de verwezenlijking van de door de Italiaanse overheid nagestreefde doelstelling te waarborgen en te toetsen of de procedure daarbij niet verder gaat dan voor bereiking van die doelstelling noodzakelijk is. Het Hof stelt dat de hernieuwing in elk geval zonder discriminatie dient te worden toegepast. Het Hof stelt niet dat sprake is van een aanbestedingsplicht.

De jurisprudentie overziend geldt dat beperkingen alleen dan zijn toegestaan als zij slechts geschikt zijn het doel waarvoor zij zijn ingevoerd – bijv. het bestrijden van kansspelverslaving – te bereiken (proportionaliteitstoets), indien deze ertoe bijdragen dat de gelegenheden tot spelen worden verminderd en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt.

Een recente uitspraak voegt hier de eis van horizontale consistentie aan toe.⁸⁸ Dit betekent dat als in een land voor een bepaalde kansspelvorm een monopolie wordt gehanteerd, en er voor andere soorten kansspelen die een groter verslavingsrisico kennen dan degene waarvoor een monopolie geldt, een minder restrictief beleid wordt gevoerd⁸⁹ (ook op het gebied van reclame), zij zich onder die omstandigheden niet meer op de rechtvaardiging van het monopolie kunnen beroepen.⁹⁰ Concreet betekent dit dat een monopolie voor een vergunninghouder voor casinospelen zich mogelijk slecht verdraagt ten opzichte van een in principe onbeperkt aantal vergunninghouders van speelautomaten.

Praktische uitvoerbaarheid voor zowel de toezichthouder als de vergunninghouders

Ook de praktische uitvoerbaarheid van het marktordeningsscenario is van belang. Indien gekozen wordt voor een ordeningsscenario met een veel groter aantal spelers kan de toezichtlast voor de overheid sterk toenemen. Indien er veel nieuwe regulering nodig is bij een nieuwe marktordering, kan dat ook leiden tot extra administratieve lasten voor de sector.

⁸⁸ Zie de gevoegde zaken C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 en C-410/07 waarin het Hof van Justitie op 8 september 2010 de eis van horizontale consistentie verder uitgewerkt.

⁸⁹ In het dictum staat: “een beleid voeren of gedogen dat gericht is op een uitbreiding van het aanbod, waardoor de spelactiviteiten zich verder ontwikkelen en worden gestimuleerd, met name om de inkomsten daaruit te maximaliseren.”

⁹⁰ In het dictum staat: De nationale rechterlijke instantie kan “op wettige gronden tot de conclusie komen dat een dergelijk monopolie niet geschikt is om het doel waarvoor het is ingevoerd, namelijk te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden, te verwezenlijken door ertoe bij te dragen dat de gelegenheden tot spelen worden verminderd en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt.”

Economische efficiency

Een scenario waarin bij een gegeven afdracht aan de algemene middelen minder kosten worden gemaakt, is vanuit welvaartsperspectief te prefereren boven een scenario waarin meer kosten worden gemaakt.

7.2 Beoordeling van de scenario's

De scenario's kunnen worden vergeleken op basis van scores op de criteria, zoals toegelicht in dit hoofdstuk. Tabel 7.1 licht de scores toe. Een '+' in de tabel duidt op een betere score van het scenario op dit criterium dan in de huidige marktsituatie. Een '-' betekent dat het scenario op dit criterium juist slechter scoort.

Tabel 7.1 Weging van de scenario's voor ordening van de land-based kansspelmarkt

Doelen/scenario	1. Monopolie	2. Regionale verkaveling	3. Concurrentie met aanwijzing locatie	4. Oligopolie met aanwijzing locatie	5. Oligopolie met vrije vestiging	6. Productdiff.
Kansspelverslaving	0/+	0/+	-	-	--	--
Criminaliteit*	0	0	0	0	0	0
Bescherming consument*	0	0	0	0	0	0
Passend en attractief aanbod	0/+	0/+	+	+	++	++

Bron: SEO Economisch Onderzoek

* Verondersteld is dat regulering voldoende waarborgen biedt voor deze publieke belangen

De scores in Tabel 7.1 zijn sterk bepaald door de mogelijkheid van toetreding in een scenario. Toetreding veroorzaakt concurrentie en groei van de totale bruto spelopbrengst in de markt. Dit betekent een positieve scores op het doel 'passend en attractief aanbod'. Scenario's 5 en 6 realiseren de grootste toetreding en scoren dus het meest positief op dit doel. In scenario's 1 en 2 ontstaat een beperkt concurrentie-effect en zijn de beperkingen nog te zwaar om via toetreding de bruto spelopbrengst in de totale markt in belangrijke mate te stimuleren.

De keerzijde van groei in de bruto spelopbrengst is een toename van de kansspelverslaving. Scenario's 5 en 6 scoren derhalve een 'min' of 'dubbel min' voor dit doel. Door nulgroei en mogelijk krimp van de bruto spelopbrengst scoren scenario's 1 en 2 positief voor dit doel.

7.3 Conclusie

De beoordeling van de scenario's voor de marktordening vraagt uiteindelijk een bestuurlijke keuze. Zoals verwacht, laten de scenario's tegengestelde effecten zien op de verschillende criteria. Meer marktdynamiek in scenario's 4 en 5 zorgt voor een meer passend en attractief aanbod. Daar gaat mee samen dat het risico op kansspelverslaving in deze scenario's groter is. Er zit op die manier een afluik in de keuze voor de marktordening.

De gevolgen voor Holland Casino zijn in meer of mindere mate in iedere scenario negatief. Dit hangt samen met de introductie van concurrentie, die de kern is van de marktordening. De markt

voor kansspelen in Nederland is verzadigd. Dit houdt in dat toetreding voornamelijk zal plaatsvinden via overname van een bestaand casino. Er is dan geen scenario beschikbaar dat Holland Casino in zekere mate een ‘soft landing’ biedt. Scenario’s 5 en 6 maken dit enigszins mogelijk via uitgifte van een groter aantal vergunningen voor nieuwbouw, zoals beschreven in Hoofdstuk 5. Uiteindelijk verkrijgt Holland Casino een nieuwe vergunning en vindt privatisering plaats, maar het bedrijf zal na privatisering kleiner zijn dan de huidige bedrijfsomvang.

Scenario’s met een vrije vestigingsmogelijkheid genereren meer marktdynamiek en bieden mogelijkheden voor een beperkte ‘soft landing’ van Holland Casino. De optie van productdifferentiatie onderscheidt zich door als extra bron van concurrentie een nieuwe vergunning te creëren voor kleinschalige casino’s. Dit kan een impuls geven aan de innovatie in de *land-based* kansspelmarkt.

Literatuurlijst

- ARGE Österreichische Suchtvorbeugung Kurzfassung. (2012). Österreichische ARGE Suchtvorbeugung. Retrieved Februari, 2012, from <http://www.suchtvorbeugung.net/>
- Baily (1993), Competition, Regulation, and Efficiency in Service Industries, *Brookings Papers: Microeconomics* 2, pp. 71-159.
- Barbist, J. (2010). Reform of Austrian Gambling Law. *Binder Grösswang*.
- Brown, S. (2011). German states sign new gambling law [Electronic Version], 15 december 2011. Retrieved 20 februari 2012 from <http://www.reuters.com/article/2011/12/15/germany-gambling-idUSB4E7MC02J20111215>.
- Bundesministerium für Finanzen. (2009). Glücksspielmonopol Zahlen-Daten-Fakten. from https://www.bmf.gv.at/Gluecksspiel/GlcksspielmonopolZa_751/_start.htm
- Bundesministerium für Finanzen. (2011a). *Allgemeine information*
- Bundesministerium für Finanzen. (2011b). *Besuchs- und spielordnung*
- Bundesministerium für Finanzen. (2011c). *Unterlage zur Teilnahme an der öffentlichen Interessentensuche „SpielbankenkonzeSSION“*.
- Bundesministerium für Finanzen. (2012a). Gambling Addiction Symposium – Current developments: epidemiology, prevention and gambling protection in Austria, Germany and Switzerland. Retrieved 17 februari, 2012, from http://english.bmf.gv.at/Gambling/GamblingAdditionSym_844/_start.htm
- Bundesministerium für Finanzen. (2012b). Gambling Protection Measures. Retrieved 17 februari 2012, 2012, from http://english.bmf.gv.at/Gambling/_start.htm
- Bundesministerium für Finanzen. (2012c). Glücksspielaufsicht. from https://www.bmf.gv.at/gluecksspiel/glcksspielaufsicht/_start.htm
- Bundesministerium für Finanzen. (2012d). Interessentensuche spielbankkonzessionen from https://www.bmf.gv.at/Gluecksspiel/InteressentensucheS_12258/12258.htm
- Bundesministerium für Finanzen. (2012e). Regulation of Games of Chance. from http://english.bmf.gv.at/Tax/RegulationofGamesofChance/_start.htm
- Bundesverband privater Spielbanken in Deutschland. (2011, 23 februari 2011). Mitglieder. Retrieved 21 februari, 2012, from <http://bupris.de/uber-bupris/mitglieder/>
- Bundesverband privater Spielbanken in Deutschland. (2012a). Fakten. Retrieved 20 februari, 2012, from <http://bupris.de/fakten/>
- Bundesverband privater Spielbanken in Deutschland. (2012b). Wirtschaftsdaten. Retrieved 20 februari, 2012, from <http://bupris.de/fakten/daten/>
- Casinos Austria. (2010). *Annual report 2010*.
- CPB, MNP en RPB (2006), *Welvaart en Leefomgeving: een scenariostudie voor Nederland in 2040*, Den Haag en Bilthoven.
- Erster Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland - Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV, (2011).
- Deutscher Spielbankenverband. (2012a). Rücknahme der unregulierten, suchtgefährdenden Glücksspielangebote. Retrieved 20 februari, 2012, from <http://www.deutscher-spielbankenverband.de/Positionen/Ruecknahme-der-unregulierten-suchtgefahrdenden-Gluecksspielangebote/141331,1031,141329,-1.aspx>

- Deutscher Spielbankenverband. (2012b). Spielbanken. Retrieved 21 februari, 2012, from <http://www.deutscher-spielbankenverband.de/Spielbanken/141272,1031,111427,-1.aspx>
- Deutscher Spielbankenverband. (2012c). Spielbanken. Retrieved 20 februari, 2012, from <http://www.deutscher-spielbankenverband.de/>
- Deutscher Spielbankenverband. (2012d). Wir über uns. Retrieved 20 februari, 2012, from <http://www.deutscher-spielbankenverband.de/Wir-ueber-uns/141316,1031,141268,-1.aspx>
- Die Deutsche Automatenwirtschaft. (2011). *Update*. Berlin.
- Ernst & Young. (2011). *Market overview: The 2011 global gaming bulletin*.
- European Court of Justice. (2010). Engelman: C-64/08.
- Express. (2012, 9 februari 2012). Drie websites krijgen Belgische vergunning online gokken. from www.express.be/sectors/nl/interactive/drie-websites-krijgen-belgische-vergunning-online-gokken/161463.htm
- Federale Overheidsdienst Financiën. (1966). Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen.
- Federale Overheidsdienst Justitie. (2001). Koninklijk besluit tot vaststelling van de lijst van de kansspelen waarvan de exploitatie is toegelaten in de kansspelinrichtingen klasse I (Vol. N. 2001 — 2024).
- Federale Overheidsdienst Justitie. (2004). Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 tot vaststelling van de lijst van de kansspelen waarvan de exploitatie is toegelaten in de kansspelinrichtingen klasse I (Vol. N. 2004 — 4593).
- Federale overheidsdienst Justitie. (2010a). Koninklijk besluit betreffende de bijdrage in de werkings-, personeels- en oprichtingskosten van de Kansspelcommissie verschuldigd door de houders van de vergunningen klasse A, A+, B, B+, C, E, F, F+ en G voor het kalenderjaar 2011. In Justitie (Ed.) (Vol. 2010-12-22/16).
- Federale Overheidsdienst Justitie. (2010b). Officieus gecoördineerde KSW 2009 - wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers
- Gambling Commission. (2007). *Adult gaming centres*. Birmingham.
- Gambling Commission. (2010a). *Industry statistics 2009/10*.
- Gambling Commission. (2010b). *Who we are and what we do*. Birmingham: Gambling Commission.
- Gambling Commission. (2011a, April 2011). Do I need a licence - casinos? Retrieved 16 februari 2012, 2012, from www.gamblingcommission.gov.uk/gambling_sectors/casinos/getting_a_licence_what_you_need_a_licence.aspx
- Gambling Commission. (2011b, Juli 2011). Gaming machines on arcade premises Retrieved 16 februari 2012, 2012, from http://www.gamblingcommission.gov.uk/gambling_sectors/arcades/operating_licence_holders_-_wh/key_information/gaming_machines_arcade_premise.aspx
- Gambling Commission. (2011c, May 2011). Gaming machines on casino premises Retrieved 16 februari 2012, 2012, from http://www.gamblingcommission.gov.uk/gambling_sectors/casinos/operating_licence_holders_-_wh/key_information_for_the_casino/gaming_machines_casino_premise.aspx
- Gambling Commission. (2011d, April 2011). How much will my operating licence annual fees cost - casinos? . Retrieved Februari, 2012, from www.gamblingcommission.gov.uk/gambling_sectors/casinos/getting_a_licence_what_you_need_a_licence_-_wh/apply_for_a_licence_-_casin/apply_for_an_operating_licence/how_much_-_annual_fees.aspx
- Gambling Commission. (2011e). *Industry statistics - April 2008 to March 2011*.

- Gambling Commission. (2011f). *Licence conditions and codes of practice*. Birmingham: Gambling Commission.
- Gambling Commission. (2012a, Februari 2012). Gaming machine (fruit machine, slot machine) categories Retrieved 16 februari 2012, 2012, from http://www.gamblingcommission.gov.uk/gambling_sectors/gaming_machines/about_gaming_machines_fruit_m/gaming_machine_categories.aspx
- Gambling Commission. (2012b). Homepage. from <http://www.gamblingcommission.gov.uk/>
- Gambling Commission. (2012c, April 2011). What operating licences do I need - casinos? . Retrieved 16 februari 2012, 2012, from http://www.gamblingcommission.gov.uk/gambling_sectors/casinos/getting_a_licence_what_you_ne/do_i_need_a_licence/what_operating_licences_do_i_n.aspx
- GamingLaw. (2012, 16 januari 2012). Online Gaming in Schleswig-Holstein / Norderstedt. Retrieved 20 februari, 2012, from <http://www.gaminglaw.eu/events/online-gaming-in-schleswig-holstein-norderstedt/>
- Global money consultants. (2012). Online Gaming Licenses Jurisdictions: Austria. Retrieved 21 februari, 2012, from <http://global-money.com/item.php?id=281>
- Het Branche Bureau (HBB) (2011), *Rapportage Kengetallenonderzoek Speelautomatenbranche 2007, 2008, 2009*, Baarn.
- Kansspelcommissie. (2010). *Activiteitenverslag 2010*: Federale Overheidsdienst Justitie.
- Kansspelcommissie. (2012a). from <http://www.gamingcommission.fgov.be/website/jsp/main.jsp?lang=NL>
- Kansspelcommissie. (2012b). Hoe mijn aanvraag indienen - Vergunning klasse A. from <http://www.gamingcommission.fgov.be/website/jsp/main.jsp?lang=NL>
- Kansspelcommissie. (2012c, 8 februari 2012). Lijst van licentiehouders, vergunningen B. from http://www.gamingcommission.fgov.be/website/NL/webFolders/liste_des_licences_C/Vergunningen_B_20120208.pdf
- Kansspelcommissie. (2012d). Vergunning en goedkeuring. from <http://www.gamingcommission.fgov.be/website/jsp/main.jsp?lang=NL>
- KPMG (2004), *Onderzoek kengetallen speelautomatenbranche, periode 2001-2003*.
- KPMG (2007), *Onderzoek kengetallen speelautomatenbranche, periode 2003-2005*.
- Marfels, C. (2011). The Monopoly Issue in the Gaming Industry Revisited: The Case of German Casino Gaming. *Gaming law review and economics* 15(4).
- Mehta, C., Sher, B., & Bickler, R. (2011). Danish gambling law which distinguishes duties on *land-based* and online casinos cleared. *Lexology*.
- Mooij, R. de (2006), *Reinventing the Welfare State*, CPB Document no. 60, Den Haag.
- National centre for social research. (2011). *British gambling prevalence survey 2010*.
- Nobilco. (1999). Wetgeving: De Regels van het spel from www.nobilco.be/wetgeving.htm
- Online Casino Reports. (2011, 18 augustus 2011). Legality. Retrieved 21 februari, 2012, from <http://www.onlinecasinoreports.com/school/legality/>
- Parliament of the United Kingdom. (2005). Gambling Act 2005.
- Pemberton, A., Oostdijk, A., Wils, J., & Werf, C. v. d. (2002). *Een spel met grenzen: de Nederlandse casinomarkt*. Leiden: Research voor beleid.
- Provinciaal steunpunt Lokaal Overleg en Vroeginterventie. (2011, 21 februari 2011). Centra voor alcohol- en andere drugproblemen Limburg. Retrieved 15 februari, 2012, from http://www.steunpuntlovi.be/files/bestanden/101122_pptCAD.pdf
- PWC (2011), *Global Gaming Outlook: The casino and online gaming market to 2015*.

- Racek, M. (2011). Tighter rules transform Austrian gaming market [Electronic Version], *31 juli 2011* from www.intergameonline.com/i-gaming/legal/5731/tighter-rules-transform-austrian-gaming-market#2.
- Rank Group. (2012). Taxation. Retrieved 20 februari, 2012, from http://www.rank.com/our_industry/taxation.jsp
- Stadler, A., & N. Aquilina. (2011). The Engelmann ruling and its implications on Austria [Electronic Version]. *GamingLaw.eu, Januari 24* from <http://www.gaminglaw.eu/news/the-engelmann-ruling-and-its-implications-on-austria/>.
- Swiss Institute of Comparative Law. (2006). *Study of gambling services in the internal market of the European Union*
- Talos, T., & Stadler, A. (2010). The Engelmann case: social objectives and licensing *world online gambling january 2010, August(1)*.
- The Danish Gambling Authority. (2010). Bill for a Regulation of Gaming Act (Vol. Lov 202).
- The Danish Gambling Authority. (2011, 15 december 2011). The Danish Gambling Authority has approved the first licence holders in Denmark. Retrieved 20 februari, 2012, from <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oId=1976763>
- The Danish Gambling Authority. (2012a). About us. Retrieved 20 februari, 2012, from <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oId=1975495&lang=us>
- The Danish Gambling Authority. (2012b). Casinos. Retrieved 17 februari, 2012, from <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oId=1949366&lang=US>
- The Danish Gambling Authority. (2012c). Den juridiske vejledning 2012-1 -Punktafgifter - Spil (De juridische begeleiding - Accijnzen - Games). Retrieved 20 februari, 2012, from <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oId=1921347&vId=205476#pos>
- The Danish Gambling Authority. (2012d). Gambling fees. Retrieved 20 februari, 2012, from <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oId=1949333&lang=us>
- The Danish Gambling Authority. (2012e). Liste over tilladelsesindehavere. Retrieved 21 februari, 2012, from <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oId=1880741&xlang=US&lang=DA>
- The Danish Gambling Authority. (2012f). Online casino. Retrieved 24 februari, 2012, from <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oId=1949325&lang=US>
- The Danish Gambling Authority. (2012g). Pathological gambling Retrieved 20 februari, 2012, from <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oId=1972738&lang=us>
- The German way & more. (2011). Casinos and Gambling in Germany from <http://www.german-way.com/casinos-germany-spielbank.html>
- The local. (2011). States aim to crack down on gambling halls [Electronic Version]. *The local - Germany's new in English*. Retrieved 22 februari 2012 from <http://www.thelocal.de/national/20111021-38349.html>.
- The Rank Group PLC. (2010). *The Rank Group Plc Annual Report and Financial Statements 2010*.
- Vereniging voor Alcohol- en andere Drugproblemen. (2012). Feiten en cijfers over gokken. from <http://www.vad.be/alcohol-en-andere-drugs/feiten-en-cijfers/gokken.aspx>
- Weinert Levermann Heeg. (2012, January 2012). German gaming market hot topics - the 2011/2012 Schleswig-Holstein legislation on gambling. Retrieved 22 februari, 2012, from <http://www.slideshare.net/fredericengel/the-2011-2012-schleswig-holstein-legislation-on-gambling-analysis-from-dr-volker-heeg-weinert-levermann-heeg-jan-2012>

Bijlage A Internationale quick-scan

Hoe ziet de casinomarkt er in andere Europese landen uit? Zijn er private aanbieders actief op de markt en hoe is de markt gereguleerd? Wat is de marktform in de verschillende landen? Hoe ziet de markt voor kansspelautomatenballen er in deze landen uit? Hoeveel aanbieders zijn er en aan welke regulering zijn zij onderhevig?

Inleiding

Bijlage A beschrijft de casinomarkt en de markt voor kansspelautomaten in speelhallen in vijf Europese landen: België, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Duitsland. Reguleringsaspecten die aan bod komen zijn de marktordening, of de aanbieders van casinospelen en speelautomatenhallen publieke of private partijen zijn, of en hoe toetreding tot de markt geregeld is en hoe de publieke belangen gewaarborgd worden. Verder wordt er gekeken naar de marktkenmerken zoals het huidige aantal aanbieders, de spelopbrengst (per hoofd van de bevolking) en de overheidsinkomsten via licenties en belastingheffing. Deze bijlage dient ter inventarisatie van de verschillende marktordeningen. Deze informatie kan gebruikt worden voor de ordeningsvraagstukken van de Nederlandse markt.

Aan het begin van elke paragraaf staat een overzichtstabel waarna per onderwerp de situatie in het betreffende land zal worden toegelicht, eerst voor de casinomarkt en daarna voor de speelautomatenbranche. Onder andere is per land aangegeven wat de marktform van de casinomarkt is. Dit kan een monopolie zijn in het geval dat er slechts een aanbieder (publiek of privaat) casino's exploiteert of een concurrerende markt indien er veel en kleinere aanbieders zijn. Een tussenform is een oligopolie. Bij deze marktform is er een beperkt aantal aanbieders die ieder een relatief groot deel van de markt bedienen. Over het algemeen wordt een markt aangeduid als een oligopolie indien de vier grootste aanbieders een gezamenlijk marktaandeel van meer dan 70 procent hebben. Ook is in de overzichtstabel opgenomen of de aanbieders van casino's private of publieke partijen zijn. Bij een publieke aanbieder is de (decentrale) overheid eigenaar van de onderneming en komt de winst van de exploitatie ten goede aan de overheid. Een private onderneming heeft geen banden met de overheid die verder gaan dan belastingafdracht. Eventuele winst wordt uitgekeerd aan aandeelhouders of geherinvesteerd in het bedrijf.

De vergunningen kunnen gebonden zijn aan een bepaalde regio of voor alle locaties in het land gelden. Indien de vergunning regio-gebonden is, mag het casino alleen in een bepaald gebied gevestigd worden. Er is in dat geval sprake van regionale spreiding.

Ook wordt gekeken naar de link tussen de casinomarkt en de markt voor speelautomatenhallen. In de meeste landen worden deze markten via een verschillend vergunningensysteem gereguleerd. Tot slot is van belang of en hoe de online kansspelen worden gereguleerd. Is een online vergunning gekoppeld aan een *land-based* vergunning? Worden buitenlandse aanbieders toegestaan?

De bijlage wordt afgesloten met een beschrijving van enkele Europeesrechtelijke randvoorwaarden.

België

Casinomarkt

Tabel A.1 Op de Belgische casinomarkt is sprake van een privaat oligopolie met negen vergunningen

Toezichthouder	Kansspelcommissie ⁹¹
Trend marktordening	Private markt met beperkt aantal vergunningen (Klasse A)
Marktsituatie:	
Marktvorm	Oligopolie
Eigendom casino's	Privaat
Aantal licenties casino's	9, gebonden aan gemeenten
Aantal vergunningen per bedrijf	Meer dan 1
Huidige aantal aanbieders	4
Looptijd licenties	15 jaar
Beperking spelvormen	Er is een lijst met toegestane kansspelen bestaande uit 14 tafelspelen en 5 soorten speelautomaten ⁹²
Regionale spreiding	Ja
Spelopbrengst casinomarkt	€ 127.930.933 in 2009 ⁹³
Spelopbrengst per hoofd	€ 127.930.933 / 10.879.159 = € 11,76
Toetreding aanbieders	Beauty contest
Regulering	Minimum leeftijd 21, registratieplicht en maximum gemiddeld uurverlies ⁹⁴
Legitimatie regulering	Eerlijk verloop van het spel Professionalisme van de operatoren Transparantie over solvabiliteit, rentabiliteit en aandeelhouderschap Bescherming van de kwetsbare bevolkingsgroepen ⁹⁵
Overheidsinkomsten	Licentie-inkomsten en glijdende schaal van 33-44% van de bruto spelopbrengst ⁹⁶
Mate van verslaving	42,3% van gokkers zijn probleemgokkers, 14% pathologisch gokker. Totaal aantal gokkers onbekend.
Link met speelautomatenbranche	Aparte vergunning. Casino is vergunning A, speelhallen is vergunning B. ⁹⁷
Online	Toegestaan sinds 2011, gekoppeld aan vergunning A via aanvullende vergunning (klasse A+) ⁹⁸

Bron: SEO Economisch Onderzoek, ziet voetnoten.

⁹¹ (Kansspelcommissie, 2012a)

⁹² (Federale Overheidsdienst Justitie, 2004)

⁹³ (Kansspelcommissie, 2010)

⁹⁴ (Federale Overheidsdienst Justitie, 2001)

⁹⁵ (Kansspelcommissie, 2010)

⁹⁶ (Federale Overheidsdienst Financiën, 1966) artikel 45, titel III.

⁹⁷ (Kansspelcommissie, 2012d)

⁹⁸ (Kansspelcommissie, 2010)

Toezichthouder

België kent een Kansspelcommissie, welke verantwoordelijk is voor het geven van advies aan de regering en het parlement, het beschermen van de spelers en de gokkers, het uitvoeren van controles op het terrein van kansspelen, en het nemen van beslissingen betreffende het toekennen en weigeren van vergunningen.⁹⁹

Marktordening

Sinds 1999 is in België de exploitatie van kansspelen toegestaan. Het is vanaf het begin een private markt geweest, met een beperkt aantal vergunningen. Er zijn negen vergunningen voor casino's te verdelen, welke gebonden zijn aan het grondgebied van de gemeenten Blankenberge, Chaudfontaine, Dinant, Knokke-Heist, Middelkerke, Namen, Oostende, Spa en een van de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De verkaveling van de Belgische markt heeft zeer ad hoc plaatsgevonden en is historisch zo gegroeid. Op het moment dat de wet werd ingevoerd, in 1999, bestonden er acht (illegale maar gedoogde) private casino's. De locaties van deze acht casino's zijn vervolgens aangehouden (en in de wet vastgelegd) en hiervoor zijn vergunningen verstrekt. Daarnaast is besloten ook een vergunning af te geven voor een casino in Brussel. De reden om voor een private markt te kiezen, is dat er in feite al een private (illegale) markt bestond.¹⁰⁰

Marktsituatie

De negen vergunningen voor Belgische casino's zijn in handen van vier private bedrijven. Het is toegestaan dat een aanbieder meer dan één vergunning heeft. Drie van deze zijn grote internationale casino-exploitanten (zie Tabel A.2). Een markt wordt over het algemeen aangeduid als een oligopolie indien de vier grootste aanbieders een gezamenlijk marktaandeel van meer dan 70 procent hebben. Op de Belgische markt zijn slechts vier aanbieders actief waardoor deze gezamenlijk 100 procent van de markt innemen. Er is dan ook sprake van een oligopolie op de Belgische casinomarkt.

⁹⁹ (Kansspelcommissie, 2012a)

¹⁰⁰ Interview Dr. Nele Hoekx

Tabel A.2 Het casino in Brussel genereert de hoogste spelopbrengst

Aanbieder casinospelen	Vestiging	Spelopbrengst per vestiging (2009)	Totale spelopbrengst aanbieder	Marktaandeel aanbieder
Partouche	Knokke	€ 10.224.258	€ 58.108.451	45,4%
	Oostende	€ 12.485.585		
	Chaufontaine	€ 10.209.798		
	Dinant	€ 25.188.810		
Rank Group	Middelkerke	€ 9.088.464	€ 13.717.898	10,7%
	Blankenberge	€ 4.629.434		
Groupe Circus	Namen	€ 8.106.059	€ 14.091.256	11,0%
	Spa	€ 5.985.197		
Casinos Austria International	Brussel	€ 42.013.328	€ 42.013.328	32,8%
Totale spelopbrengst			€ 127.930.933	100%

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op (Kansspelcommissie, 2010)

In 2009 was de totale spelopbrengst van de casinomarkt bijna € 128 miljoen, een stijging van 6,3 procent ten opzichte van 2007.¹⁰¹ Het casino in Brussel genereert de meeste spelopbrengst maar Casinos Austria heeft met 33 procent niet het grootste marktaandeel (gebaseerd op spelopbrengst). Partouche heeft met vier vestigingen bijna de helft van de Belgische casinomarkt in handen. De overige twee aanbieders hebben, beide met twee vestigingen, rond de 11 procent marktaandeel.

De vergunningen hebben een looptijd van 15 jaar en er zijn geen beperkingen voor wat betreft spelvormen in casino's. De aanbieders mogen horecagelegenheden zoals restaurants aanbieden en ook andere vormen van entertainment zoals optredens.

Toetreding aanbieders

Wanneer vergunningen openvallen kunnen aanvragen tot het verkrijgen van een vergunning worden ingediend. Het toekennen van vergunningen gaat op basis van een *beauty contest*. In de Kansspelwet is de Koning aangewezen om onder andere de criteria te formuleren waarop wordt beoordeeld welke aanvrager de vergunning krijgt.¹⁰² De informatie die hierbij door de aanvrager verstrekt dient te worden is onder andere een bewijs van goed gedrag en zeden, belastingaangiften van personenbelasting en vennootschapsbelasting, de identiteit van alle aandeelhouders en het aantal aandelen per aandeelhouder en een waarborg van € 250.000.¹⁰³

Regulering en legitimatie regulering¹⁰⁴

- Per gemeente kan slechts één casino worden geëxploiteerd;

¹⁰¹ (Kansspelcommissie, 2010)

¹⁰² (Federale Overheidsdienst Justitie, 2010b)

¹⁰³ (Kansspelcommissie, 2012b)

¹⁰⁴ (Federale Overheidsdienst Justitie, 2010b)

- Aan de Kansspelcommissie moeten te allen tijde alle inlichtingen verstrekt worden met betrekking tot de transparantie van de exploitatie en de identiteit van de aandeelhouders;
- De speelzaal moet volledig en strikt gescheiden zijn van de ruimten in het casino die een andere bestemming hebben. Ook moet de speelzaal gescheiden zijn van de publiek toegankelijke ruimten buiten het casino. Tot slot moet het onmogelijk zijn de kansspelen van buiten de speelzaal te kunnen zien;
- Het is toegestaan in de speelzaal een bar of een restaurant uit te baten;
- Er moet een afzonderlijke boekhouding worden gevoerd, zowel met betrekking tot de spelverrichtingen als tot de andere activiteiten die het casino uitoefent;
- De toegang tot de speelzalen van casino's is verboden voor personen jonger dan 21 jaar (uitgezonderd personeel);
- Toegang tot de speelzalen van casino's en speelautomatenhallen is slechts toegestaan wanneer de betreffende persoon een identiteitsbewijs voorlegt en de exploitant zijn/haar gegevens registreert;
- Het maximum gemiddelde uurverlies is vastgesteld op € 70 per automatisch speeltoestel voor een enkele speler, of per terminal wanneer de automaten zijn samengesteld uit meerdere terminals;¹⁰⁵
- De Kansspelcommissie stelt aan casino's en speelautomatenhallen folders ter beschikking met informatie over gokverslaving, het telefoonnummer van de hulplijn en adressen van hulpverleners. Deze folders dienen zichtbaar voor het cliënteel te worden opgesteld en ter beschikking te worden gehouden.¹⁰⁶

De doelstellingen van de regulering zijn als volgt:¹⁰⁷

- de eerlijkheid van het spel: door een verplichte aanwezigheid van toeval en door een beperking van de uurverliezen;
- het professionalisme van de operatoren: door deontologische regels voor te schrijven met effectieve sancties in geval van overtreding;
- de transparante en real-time informatie over solvabiliteit, rentabiliteit en aandeelhouderschap;
- de controle op de toegang of registratie van de kwetsbare bevolkingsgroepen om deze te beschermen.

Overheidsinkomsten

Casino's betalen een jaarlijks bedrag voor hun vergunning (€ 17.840 in 2011). Daarnaast betalen ze een bedrag per speelautomaat (€ 576 in 2011). Echter, het minimum te betalen bedrag ligt op € 17.360, wat erop neerkomt dat ook als een casino minder dan 31 speelautomaten heeft, ze dit bedrag moet betalen.¹⁰⁸

Naast de inkomsten uit de vergunningen moet er door de casino's kansspelbelasting betaald worden. Deze belasting wordt geheven door de gewesten en kan daardoor in hoogte verschillen per gewest. In het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geldt een belastingpercen-

¹⁰⁵ (Federale Overheidsdienst Justitie, 2001)

¹⁰⁶ (Federale Overheidsdienst Justitie, 2010b)

¹⁰⁷ (Kansspelcommissie, 2010)

¹⁰⁸ (Federale overheidsdienst Justitie, 2010a)

tage van 33 procent voor de bruto spelopbrengst tot € 865.000, en daarboven 44 procent.¹⁰⁹ In het Waals Gewest geldt een belastingpercentage van 33 procent voor de bruto spelopbrengst tot € 1.360.000, en daarboven 44 procent.¹¹⁰

Mate van verslaving

42,3 procent van de gokkers zijn probleemgokkers, 14 procent is pathologisch gokker.¹¹¹ Het is niet bekend hoeveel procent van de Belgische bevolking dit betreft omdat hier nog geen onderzoek naar gedaan is.¹¹² In België is de minimumleeftijd om een casino te betreden 21 jaar. Verder moeten alle bezoekers geregistreerd worden. Daarnaast is er nog een aantal eisen waaraan casino's moeten voldoen. Deze zijn reeds besproken. Er is de mogelijkheid tot het aanvragen van vrijwillige uitsluiting waarbij de toegang wordt ontzegd. Op 31 december 2010 waren in totaal 13.052 vrijwillige uitsluitingen actief.¹¹³

Link met speelautomatenbranche

Aanbieders van kansspelen hebben een vergunning A nodig voor het exploiteren van een casino en een vergunning B voor het exploiteren van speelautomatenhallen. Deze vergunningen worden beide door de Kansspelcommissie verstrekt.¹¹⁴

Speelautomatenmarkt

Tabel A.3 Belgische speelautomatenmarkt

Spelopbrengst	€ 180.765.585 (2009)
Aantal bezoekers	Niet bekend
Ordering	Maximaal 180 vergunningen (Klasse B)
Huidige aantal aanbieders	Maximaal 119. ¹¹⁵ Alle vergunningen zijn vergeven in 2010 ¹¹⁶
Duur vergunning	9 jaar ¹¹⁷
Toetredingsmogelijkheden	Toetreding door middel van vergunning tot aan maximum aantal vergunningen
Regulering	Minimum leeftijd 21 Maximum inzet, maximum uurverlies, maximale winst ¹¹⁸
Overheidsinkomsten	€ 8.920 (2011) per speelautomatenhal ¹¹⁹

Bron: SEO Economisch Onderzoek, zie voetnoten.

¹⁰⁹ Met uitzondering van baccarat chemin de fer, roulette zonder nul en met de casinospelen gelijkgestelde toestellen. Voor deze spelen gelden per gewest verschillende belastingtarieven. (Federale Overheidsdienst Financiën, 1966)

¹¹⁰ (Federale Overheidsdienst Financiën, 1966)

¹¹¹ (Provinciaal steunpunt Lokaal Overleg en Vroeginterventie, 2011)

¹¹² (Vereniging voor Alcohol- en andere Drugproblemen, 2012)

¹¹³ (Kansspelcommissie, 2010)

¹¹⁴ (Kansspelcommissie, 2010)

¹¹⁵ (Kansspelcommissie, 2012c)

¹¹⁶ (Kansspelcommissie, 2010)

¹¹⁷ (Kansspelcommissie, 2012d)

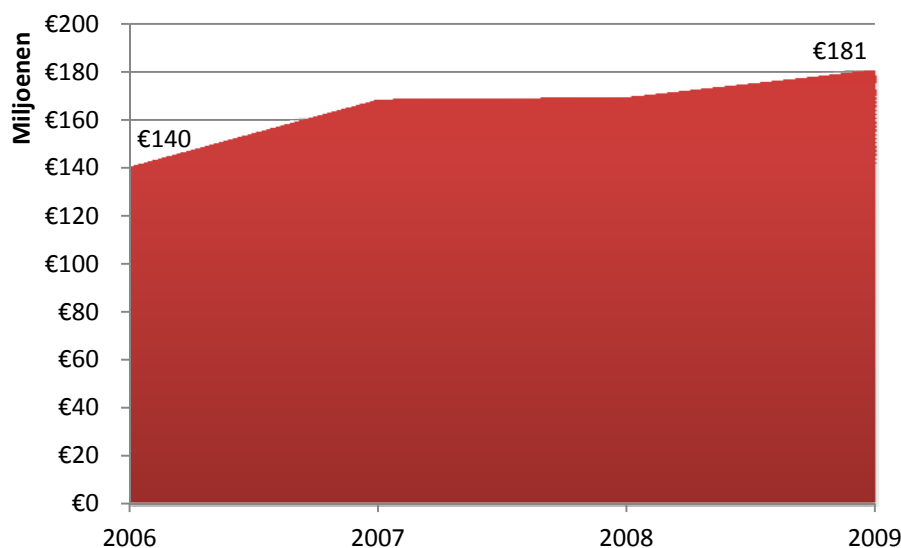
¹¹⁸ (Nobilco, 1999)

¹¹⁹ (Federale overheidsdienst Justitie, 2010a)

Marktsituatie

Het maximale aantal van 180 speelautomatenhallen wordt geëxploiteerd. De totale spelopbrengst van de 180 speelautomatenhallen voor de jaren 2006-2009 is weergegeven in Figuur A.1. Er zijn 119 unieke namen van vergunninghouders. Mogelijk horen speelhallen met andere namen bij hetzelfde concern waardoor het lastig is het exacte aantal unieke aanbieders in deze markt vast te stellen. Op basis van unieke vergunningsnamen kan wel worden gesteld dat er drie aanbieders zijn die vijf of meer vestigingen hebben waarbij de Golden Palace speelhallen zich op 29 locaties bevinden en die van Magic Dice op acht locaties.

Figuur A.1 De spelopbrengst van de 180 speelautomatenhallen is in 4 jaar gestegen met €40 miljoen



Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op (Kansspelcommissie, 2010)

Regulering

In de Belgische speelautomatenhallen zijn vijf categorieën van kansspelen toegestaan:

- blackjack spelen;
- paardenwedenschappen;
- dobbelspelen;
- pokerspelen;
- roulettespelen.

Het aantal toestellen is beperkt tot dertig met een maximum van drie meerspelers met maximaal zes spelposities. Het maximum uurverlies per speler bedraagt € 25. De maximuminzet bedraagt € 0,25 en de maximale winst is beperkt tot € 500 voor oneplayers en € 1.000 voor multiplayers.¹²⁰

¹²⁰ (Nobilco, 1999)

Overheidsinkomsten

De overheid heft belasting over de bruto spelopbrengst. Dit gebeurt op basis van een glijdende schaal (zie Tabel A 4). Daarnaast dient per vergunning jaarlijks een vergoeding betaald te worden van € 8.920.¹²¹

Tabel A 4 Glijdende schaal voor belasting op bruto spelopbrengst

Belasting als % van bruto spelopbrengst

20% – €0 to €1,200k

25% – €1,200 to €2,450k

30% – €2,450 to €3,700k

35% – €3,700 to €6,150k

40% – €6,150 to €8,650k

45% – €8,650 to €12,350k

50% – over €12,350k

Bron: SEO Economisch Onderzoek¹²²

Online

In België zijn online kansspelen sinds 2011 toegestaan. Er wordt gewerkt met een systeem van aanvullende vergunningen, waarbij alleen houders van een vergunning voor het aanbieden van *land-based* kansspelen in aanmerking komen voor maximaal één vergunning voor online kansspelen.¹²³ Een houder van een vergunning A voor een casino kan een aanvullende vergunning A+ krijgen voor het aanbieden van casinospelen op internet. Ditzelfde systeem geldt voor vergunninghouders van vergunning B voor speelautomatenhallen. Hiermee zijn de vergunningen voor online kansspelen gekoppeld aan de vergunningen voor *land-based* kansspelen. Momenteel zijn er drie vergunningen voor het aanbieden van online kansspelen verleend.¹²⁴

Deze koppeling van vergunningen is mogelijk in strijd met het Europees recht aangezien de toetreding tot de online markt op deze manier belemmerd wordt.

Er kan aan een vergunninghouder van een casino of speelhal maximaal één vergunning voor online kansspelen toegekend worden. Deze aanvullende vergunning heeft alleen betrekking op de uitbating van spelen van dezelfde aard als de spelen die in reële wereld worden aangeboden. Het maximum aantal online vergunningen dat toegekend kan worden aan casino's ligt dus op negen en dat voor speelautomatenhallen op 180.¹²⁵

¹²¹ (Federale overheidsdienst Justitie, 2010a)

¹²² (Rank Group, 2012)

¹²³ (Kansspelcommissie, 2010)

¹²⁴ (Express, 2012)

¹²⁵ (Federale Overheidsdienst Justitie, 2010b)

Oostenrijk

Casinomarkt

Tabel A.5 Oostenrijkse markt is momenteel privaat monopolie maar wordt geopend door openbare vergunningsprocedure

Toezichthouder	Glücksspielaufsicht (Kansspeltoezicht) ¹²⁶
Trend marktordening	Voorheen een door de staat gecontroleerd privaat monopolie. Momenteel worden bestaande vergunningen in pakketten herverdeeld. Daarnaast zijn er 3 vrij te verdelen casinovergunningen en 1 pokercasino vergunning bijgekomen.
Marktsituatie:	
Marktform	Momenteel privaat monopolie, straks mogelijk oligopolie
Eigendom casino's	Privaat
Aantal licenties casino's	16, waarvan 9 voor de hoofdsteden van de deelstaten en 6 voor regionale gebieden en 1 pokercasino ¹²⁷
Aantal vergunningen per bedrijf	Meer dan 1
Huidig aantal aanbieders	1 (Casinos Austria) ¹²⁸
Looptijd licenties	15 jaar ¹²⁹
Beperking spelvormen	Er is per vestiging een lijst met toegestane spelen ¹³⁰
Regionale spreiding	Ja
Spelopbrengst casinomarkt	€ 258 miljoen (2010) ¹³¹
Spelopbrengst per hoofd	€ 258 miljoen/8.384.745 = € 30,77
Toetreding aanbieders	Vergunningsprocedure (ook open voor niet Oostenrijkse aanbieders) ¹³²
Regulering	Minimum leeftijd 18 ¹³³
Legitimatie regulering	Preventie van georganiseerde misdaad (geld witwassen, financiering van terrorisme, en andere illegale activiteiten) Preventie van criminaliteit door kansspelverslaafden (diefstal, inbraak, fraude) Bescherming van de jeugd Bescherming van de consument Stabiliteit van de financiële markt ¹³⁴
Overheidsinkomsten	30% van bruto spelopbrengst
Mate van verslaving	17% van de mensen die deelnemen aan tafelspelen zijn pathologische gokker, 15% van de mensen die op speelautomaten in casino's spelen zijn pathologisch gokker. Onder de werkloze bevolking liggen deze percentages aanzienlijk hoger. ¹³⁵

¹²⁶ (Bundesministerium für Finanzen, 2012c)

¹²⁷ (Bundesministerium für Finanzen, 2011a)

¹²⁸ (Casinos Austria, 2010). De niet-officiële pokercasino's van concurrent Concord zijn niet meegeteld.

¹²⁹ (Bundesministerium für Finanzen, 2011c)

¹³⁰ (Bundesministerium für Finanzen, 2011b)

¹³¹ (Casinos Austria, 2010) Spelopbrengst Concord Casino in Oostenrijk in onbekend.

¹³² (Bundesministerium für Finanzen, 2012d)

¹³³ (Bundesministerium für Finanzen, 2011b)

¹³⁴ (Bundesministerium für Finanzen, 2012c)

¹³⁵ (ARGE Österreichische Suchtvorbeugung Kurzfassung, 2012)

Speelautomaten	Gereguleerd, beperkt aantal aanbieders
Online	Geen koppeling met <i>land-based</i> vergunning
Jurisprudentie	Engelmann (European Court of Justice, 2010)

Bron: SEO Economisch Onderzoek, zie voetnoten

Toezichthouder

De Glücksspielaufsicht is de toezichthouder van de kansspelmarkt en verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de kansspelwet.¹³⁶

Marktordening

Voordat in 2010 de nieuwe kansspelwet van kracht is gegaan, was er in Oostenrijk sprake van een privaat monopolie met daarin als enige uitbater Casinos Austria.

De reden tot wijziging van de wet is dat het restrictieve vergunningensysteem in Oostenrijk in strijd was met verschillende Europese gemeenschappelijke marktdoelstellingen. Daarnaast waren alle Oostenrijkse vergunningen voor een periode van 15 jaar uitgegeven onder omstandigheden die het voor aanbieders uit andere EU lidstaten onmogelijk maakten om toe te treden. Dit is in strijd met de principes van transparantie en publiciteit uit de Europese Wet.¹³⁷ Vanaf 2012 zullen er negen vergunningen (zes van de reeds bestaande vergunningen worden herverdeeld, en drie nieuwe vergunningen zullen worden verdeeld) voor een casino en één vergunning voor een pokercasino verdeeld worden. De vergunningen van het pakket waarvan zes stadscasino's zullen ingaan in januari 2013. Het is dus zeer goed mogelijk dat het huidige monopolie zal ophouden te bestaan, gezien de nieuwe mogelijkheid voor andere partijen om tot de Oostenrijkse casinomarkt toe te treden. Daarnaast zijn er drie individuele concessies. In 2015 zullen de overige zes (provincie)vergunningen, wederom in een pakket, verstrekt worden.¹³⁸ Er is voor gekozen om de vergunningen in pakketten te verstrekken aangezien deze vergunningen tegelijkertijd afliepen en aangezien het houden van toezicht makkelijker is indien er minder aanbieders van casino's zijn.

Marktsituatie

Casinos Austria is momenteel uitbater van 12 casino's in Oostenrijk. Op 19 augustus 2011 is door het Oostenrijkse Ministerie van Financiën aangekondigd dat de rechten om 15 casino's en 1 pokercasino uit te baten uitgereikt zullen worden. De deadline voor het indienen van de licentiaanvraag voor de eerste lichting vergunningen was 13 januari 2012.¹³⁹ Het wordt dus mogelijk voor andere partijen om de Oostenrijkse casinomarkt te betreden. Wel heeft Casinos Austria zelf ook een vergunningaanvraag ingediend waardoor de mogelijkheid bestaat dat de markt na de vergunningsprocedure nog steeds door een private aanbieder bediend wordt.

Casinos Austria is een privaat bedrijf. De Oostenrijkse overheid (Ministerie van Financiën) bezit een aandeel van 23 procent via deelneming van de Oostenrijkse Nationale Bank.¹⁴⁰

¹³⁶ (Bundesministerium für Finanzen, 2012c)

¹³⁷ (Talos & Stadler, 2010)

¹³⁸ (Bundesministerium für Finanzen, 2011a)

¹³⁹ (Bundesministerium für Finanzen, 2012c)

¹⁴⁰ (Talos & Stadler, 2010)

De toegestane spelen in casino's in Oostenrijk zijn Roulette, Beobachtungsroutine, Poker, Black Jack, Two Aces, Bingo, Keno, Baccarat en Baccarat chemin de fer en diens spelvarianten.

In 2010 bedroeg de totale spelopbrengst van de casinomarkt € 258 miljoen, een daling van 6,9 procent ten opzichte van 2007. De spelopbrengst uit 2010 werd behaald met 230 tafelspelen en 1.885 speelautomaten. In datzelfde jaar werd Casinos Austria door 2,36 miljoen gasten bezocht. Een jaar eerder waren dit er 2,33 miljoen. Van deze 2,39 miljoen gasten kwam 59,2 procent uit Oostenrijk en 40,8 procent uit andere landen. Het aandeel toeristenbezoekers is hiermee aanzienlijk. Bij vestigingen als Baden en Graz is het aandeel Oostenrijkse bezoekers rond de 85 procent terwijl bij vestigingen als Kleinwals (91 procent) en Bregenz (66 procent) de internationale bezoekers in de meerderheid zijn.¹⁴¹

Het is Casinos Austria toegestaan om horecagelegenheden en entertainment aan te bieden.

Naast Casinos Austria exploiteert Concord Card Casino in Oostenrijk negen pokercasino's. Hiervoor heeft het bedrijf echter geen vergunning. Er wordt momenteel één vergunning voor een pokercasino uitgegeven. Dit betekent waarschijnlijk dat het aantal pokercasino's in Oostenrijk met acht zal dalen.

Toetreding aanbieders

De vergunningen zullen verdeeld worden op basis van een vergunningsprocedure. Deze procedure heeft sterke kenmerken van een *beauty contest*. De vergunningverlening moet openbaar aangekondigd worden zodat belangstellenden formeel een vergunning kunnen aanvragen. De selectie gebeurt vervolgens op basis van een aantal formele criteria. Bepalend is uiteindelijk dat de "beste kandidaat" voor de concessie geselecteerd wordt gelet op zijn of haar ervaring in de kansspelmarkt, de infrastructuur en maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving, consumentenbescherming en criminaliteit en witwassen.¹⁴² Ook de verwachte continuïteit van de bedrijfsvoering, de kwaliteitsborging en het bedrijfsinterne toezicht wegen mee bij de beoordeling. Het ministerie van Financiën dat de vergunning toekent kan zich bij de keuze laten adviseren door een adviescommissie.

Geïnteresseerden uit andere EU- of EEA-lidstaten kunnen aan de vergunningprocedure deelnemen zonder van tevoren een Oostenrijkse *corporation* op te hoeven zetten. Echter, wanneer een buitenlandse kandidaat een vergunning verkrijgt, zal hij aan enkele voorwaarden moeten voldoen. Hij zal een Oostenrijks bedrijf moeten oprichten, met een raad van commissarissen, Oostenrijk als *principal place of business* moeten aanhouden, en zal ook moeten opereren vanuit Oostenrijk.¹⁴³

Regulering en legitimatie regulering

De doelstelling van het Oostenrijkse kansspelbeleid 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.¹⁴⁴

¹⁴¹ (Casinos Austria, 2010)

¹⁴² Oostenrijkse Kansspelwet (GSpG), artikel 21, lid 2 onder 7.

¹⁴³ (Bundesministerium für Finanzen, 2011c) (Barbist, 2010)

¹⁴⁴ (Bundesministerium für Finanzen, 2012e)

- preventie van georganiseerde misdaad (geld witwassen, financiering van terrorisme, en andere illegale activiteiten);
- preventie van criminaliteit door kansspelverslaafden (diefstal, inbraak, fraude);
- bescherming van de jeugd;
- bescherming van de consument;
- stabiliteit van de financiële markt.

Gokken, casino's en loterijen zijn gereguleerd onder de Kansspelwet (GSpG) en vallen onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën. Het Ministerie van Financiën is daarnaast verantwoordelijk voor het toezicht op de gelicenseerde aanbieders. De Kansspelwet bepaalt onder andere welke spellen verstaan worden onder kansspelen.

In 2010 is een nieuwe kansspelwet doorgevoerd en de belangrijkste veranderingen daarin zijn:¹⁴⁵

- speelautomaten krijgen een nieuw reguleringsmodel;
- poker valt vanaf nu onder de noemer kansspelen;
- het aantal vergunningen voor casino's wordt verhoogd van 12 naar 15 (exclusief 1 pokercasino) en de verdeling (via openbare aanbesteding) hiervan zal op transparantere wijze gebeuren;
- de casinobelasting wordt verlaagd naar 30 procent;
- ontwikkeling van speelautomaten-outlets, met minstens tien en hoogstens vijftig speelautomaten.

Het maken van reclame is in dit wettelijk kansspelregime toegestaan. De concessiehouder van een kansspelvergunning moet daarbij op een "verantwoorde" wijze te werk gaan.¹⁴⁶ De toezichthouder bepaalt wat verantwoord in dit verband inhoudt. Er is geen publiekrechtelijk bezwaar of beroep mogelijk tegen niet-verantwoordelijke reclame-uitingen.

Overheidsinkomsten

De kansspelbelasting is verlaagd naar 30 procent van de bruto spelopbrengst.¹⁴⁷ Voor 2010 was dit een glijdende schaal van 35 procent tot 80 procent.¹⁴⁸ In 2009 was de bruto spelopbrengst € 182 miljoen (zie Figuur A.2). Casinos Austria heeft in 2010 € 112 miljoen aan belasting afgedragen (in 2009 € 128 miljoen).¹⁴⁹

Daarnaast is er in de Kansspelwet vastgelegd dat er door een casino een eenmalig bedrag betaald moet worden om een vergunning te verkrijgen. De kosten voor het deelnemen aan de vergunningsprocedure zijn € 10.000 per casinovestiging.¹⁵⁰ Verliezers in de aanbestedingsprocedure krijgen dit bedrag niet retour. De kosten voor de vergunning zelf bedragen vervolgens € 100.000 per casinovestiging.

¹⁴⁵ (Racek, 2011)

¹⁴⁶ Oostenrijkse Kansspelwet (GSpG), artikel 56 lid 1.

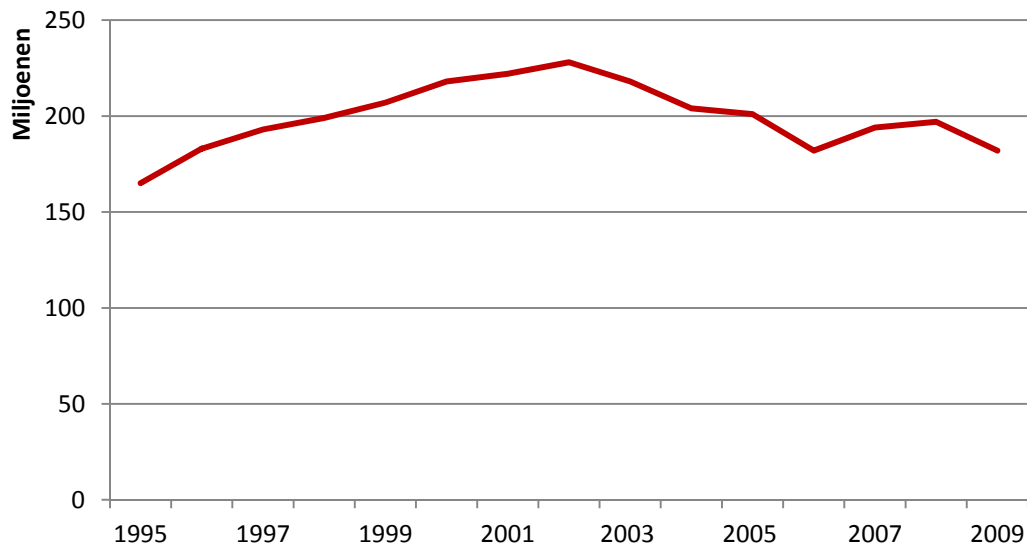
¹⁴⁷ (Racek, 2011)

¹⁴⁸ (Swiss Institute of Comparative Law, 2006) en (Pemberton, Oostdijk, Wils, & Werf, 2002)

¹⁴⁹ (Casinos Austria, 2010) Dit is inclusief income tax.

¹⁵⁰ Zie: (Bundesministerium für Finanzen, 2011c). GSpG, artikel 59a.

Figuur A.2 De bruto spelopbrengst daalt sinds 2003 (in miljoenen euro's)



Bron: SEO Economisch Onderzoek, (Bundesministerium für Finanzen, 2009)

Mate van verslaving

Met de wetwijziging van 2010 is de focus van het Oostenrijkse Ministerie van Financiën komen te liggen op de bescherming van de spelers en verslavingspreventie.¹⁵¹ In datzelfde jaar is een speciale eenheid (*Staff Unit for Addiction Prevention and Counselling*) opgericht die zich specialiseert in het voorkomen van kansspelverslaving. Deze eenheid adviseert en ondersteunt de Oostenrijkse Kansspelautoriteit. De doelstellingen van de *Staff Unit for Addiction Prevention and Counselling* zijn onder andere:

- Het creëren van een verbeterde informatieverzameling aangaande behandeling en advies voor patiënten via kansspelverslavingsinstellingen in Oostenrijk;
- Ondersteuning bij onderzoek naar kansspelverslaving;
- Het informeren van de bevolking over de risico's die gokken met zich meebrengt;
- Betere coördinatie van de individuele kansspelbeschermingsinstellingen;
- Het ontwerpen van best-practice modellen voor de samenwerking tussen kansspelvergunninghouders en onafhankelijke kansspelbeschermingsinstellingen;
- Evaluatie van de herziening van de Kansspelwet van 2010 in 2014.¹⁵²

Casinos Austria organiseert samen met de Oostenrijkse loterij eens per jaar de *Responsible Gaming Academy* (RGA). Hier worden de laatste bevindingen op het gebied van kansspelverslaving en preventie gepresenteerd en besproken met experts op dit gebied. Daarnaast hebben deze twee bedrijven een website gemaakt, die in het teken staat van verantwoord gokken.¹⁵³

¹⁵¹ (Bundesministerium für Finanzen, 2012a)

¹⁵² (Bundesministerium für Finanzen, 2012b)

¹⁵³ (Casinos Austria, 2010)

Jurisprudentie

De hoorzitting van de Engelmann case (C-64/08) vond plaats op 14 januari 2010. Engelmann, een Duits staatsburger, had een boete gekregen voor het aanbieden van kansspelen, zonder nationale vergunning. Hij is hiertegen in hoger beroep gegaan. Het Oostenrijks nationaal gerechtshof heeft het Europees Gerechtshof gevraagd na te gaan of de Oostenrijkse wet niet in strijd was met de vrijheid van vestiging (Art 49 *Treaty of the Functioning of the European Union* (TFEU)) en de vrijheid van aanbidding van diensten (Art 56 TFEU). De drie vraagstukken die aan het Europees Gerechtshof voorgelegd werden zijn:

- Is het vereiste dat een vergunninghouder met zijn bedrijf in Oostenrijk gevestigd moet zijn strijdig met EU-wetgeving?
- Is het agressieve reclamebeleid van de Oostenrijkse casino's consistent met het restrictieve beleid van de Oostenrijkse overheid en is de hoeveelheid aan reclame strijdig met EU-wetgeving?
- Is het verlenen van een vergunning voor 15 jaar, en de niet-transparante wijze waarop dit gebeurt, in strijd met EU-wetgeving?

Het Europees Gerechtshof heeft op basis van het eerste en derde vraagstuk besloten dat Engelmann niet schuldig bevonden kan worden.^{154 155}

Speelautomatenmarkt

Tabel A.6 De Oostenrijkse speelautomatenmarkt wordt door de staten gereguleerd

Spelopbrengst	Niet bekend	
Aantal bezoekers	42% van de Oostenrijkse bevolking heeft deelgenomen aan een vorm van kansspelen in het afgelopen jaar. Voor speelautomaten geldt een percentage tussen de 0,1% en 1,4%. In Wenen ligt het percentage aanzienlijk hoger, namelijk 2,8%. ¹⁵⁶	
Ordering	Gereguleerde markt, op regionaal niveau tot aan maximum aantal licenties van 3 per federale staat	
Huidige aantal aanbieders	Onbekend, waarschijnlijk beperkt aantal	
Toetredingsmogelijkheden	Via openbare aanbestedingsprocedure ¹⁵⁷	
Regulering	Minimum leeftijd inleg: €10 per spel Maximum uitbetaling: €10.000 per spel Cool-off fase: na twee uur spel Minimum speluur: 1 seconde Meerdere spellen tegelijk niet mogelijk Geen jackpots ¹⁵⁸	Maximum
Overheidsinkomsten	Progressief belastingstelsel, verschillende schalen gebaseerd op hoogte van het inkomen.	
Mate van verslaving	19% van de spelers is pathologisch gokker	

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd zie voetnoten.

¹⁵⁴ (Stadler & N. Aquilina, 2011)

¹⁵⁵ (Talos & Stadler, 2010)

¹⁵⁶ (ARGE Österreichische Suchtvorbeugung Kurzfassung, 2012)

¹⁵⁷ (Racek, 2011)

¹⁵⁸ (Racek, 2011)

Regulering

Speelautomatenhallen worden gereguleerd op het niveau van de federale staten. Voorheen waren deze slechts toegestaan in vier van de negen staten. Vanwege de nieuwe spelersbeschermingsmaatregelen hebben twee andere staten ook besloten om speelautomatenhallen toe te staan.

Per federale staat mogen er voor maximaal drie vestigingen vergunningen uitgegeven worden. Het maximum aantal toegestane speelautomaten per hal is gebaseerd op het aantal bewoners in iedere staat. Alle speelautomaten moeten verplicht in verbinding staan met de server van het Ministerie van Financiën.

De vergunningen worden via een openbare aanbesteding gegund. Er zijn maximaal 15 licenties maar er kunnen minder aanbieders zijn aangezien een aanbieder in meerdere staten kan meedingen naar een vergunning.

De regulering van de speelautomaten is als volgt:

- Maximum inleg: €10 per spel;
- Maximum uitbetaling: €10.000 per spel;
- Cool-off fase: na twee uur spel;
- Minimum spelduur: 1 seconde;
- Meerdere spellen tegelijk niet mogelijk;
- Geen jackpots.¹⁵⁹

Spelersbescherming

Toegang tot een speelautomatenhal kan alleen op basis van een identiteitsbewijs met foto. Werknemers worden getraind om probleemspelers te herkennen, en er bestaat een waarschuwingssysteem inclusief spelersonzeggingen. Verder zijn er regels ingesteld aangaande de afstand tot andere speelhallen en casino's.¹⁶⁰

Online

Vergunningen voor het uitbaten van online casinospelen worden verleend aan Oostenrijkse bedrijven, maar deze bedrijven mogen alleen spelers van Oostenrijkse nationaliteit accepteren. Oostenrijkers mogen daarentegen wel spelen op internationale websites.¹⁶¹ Het is niet nodig een *land-based* vergunning te hebben om een online vergunning te bemachtigen. Deze twee vergunningen zijn daarom niet gekoppeld.

Het is Oostenrijkse websites toegestaan om te adverteren, maar voor buitenlandse websites is dit verboden. Momenteel wordt onderzocht of de Oostenrijkse regulering in lijn is met de EU-richtlijnen of dat deze te restrictief is met het oog op de vrije handelswetten van de EU.¹⁶²

¹⁵⁹ (Racek, 2011)

¹⁶⁰ (Racek, 2011)

¹⁶¹ (Online Casino Reports, 2011)

¹⁶² (Global money consultants, 2012)

Verenigd Koninkrijk

Casinomarkt

Tabel A.7 Britse casinomarkt is een privaat oligopolie met drie grote aanbieders

Toezichthouder	Kansspelcommissie (onderdeel van het Ministerie van Cultuur, Media en Sport) ¹⁶³
Trend marktordening	Vrije markt met beperkt aantal vergunningen voor drie typen casino's
Marktsituatie:	
Marktvorm	Oligopolie
Eigendom casino's	Privaat
Aantal licenties casino's	16 onder huidige kansspelwet, 8 voor grote casino's, 8 voor kleine casino's. De vergunningen die verleend zijn onder de wet van 1968 gelden ook nog steeds, maar zullen niet meer opnieuw worden uitgegeven. In totaal zijn er 149 vergunningen verstrekt ¹⁶⁴
Aantal vergunningen per bedrijf	Meer dan 1
Huidige aantal aanbieders	Tussen de 5 en 31 (31 maart 2011) ¹⁶⁵
Looptijd licenties	Onbeperkt ¹⁶⁶
Beperking spelvormen	Ja (in LCCP document wordt gesproken over een lijst met verboden spellen)
Regionale spreiding	Ja
Spelopbrengst casinomarkt	£ 803,15 miljoen (€ 957,44 miljoen) ¹⁶⁷
Spelopbrengst per hoofd	£ 803,15 miljoen / 62.218.761 = £ 12,91 (€15,39)
Toetreding aanbieders	Vestigingsvergunning wordt verleend door lokale vergunningsautoriteit, exploitatievergunning door de Kansspelcommissie, waarbij wordt gekeken naar verschillende criteria
Regulering	Minimum leeftijd 18 jaar
Legitimatie regulering	Het voorkomen van criminaliteit. Het verzekeren dat gokken op een veilige en eerlijke wijze plaatsvindt. Het beschermen van kinderen en andere kwetsbare personen.
Overheidsinkomsten	In totaal £ 13,3 miljoen, aan vergunningen en heffingen. (€15,9 miljoen)
Mate van verslaving	360.000-415.000 mensen, 0,7-0,9% van totale bevolking
Link met speelautomatenbranche	Apart licentiesysteem
Online	In het VK gevestigde aanbieders worden via vergunningen gereguleerd

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op zie voetnoten

¹⁶³ (Gambling Commission, 2012b)

¹⁶⁴ (Gambling Commission, 2011e). De vergunningen onder de wet van 1968 hebben een onbeperkte looptijd.

¹⁶⁵ (Gambling Commission, 2011e)

¹⁶⁶ (Parliament of the United Kingdom, 2005) par 110.

¹⁶⁷ (Gambling Commission, 2011e)

Toezichthouder

De Britse Kansspelcommissie maakt onderdeel uit van het Ministerie van Cultuur, Media en Sport en is opgezet onder de Kansspelwet 2005 (in 2007 in werking getreden).

Marktordening

Voor de invoering van de Kansspelwet 2005 bestonden er al ongeveer 140 *land-based* casino's in het Verenigd Koninkrijk. Deze vielen onder de Gambling Act uit 1968. De huidige kansspelwet staat de oprichting van 16 additionele casino's (8 grote en 8 kleine) toe. De Britse markt kan gedefinieerd worden als een oligopolie. De vier grootste aanbieders hebben een gezamenlijk marktaandeel van 81,9 procent op basis van het aantal vestigingen.¹⁶⁸

Marktsituatie

Op 31 maart 2011 waren er 149 casino's. Het merendeel hiervan is in het bezit van drie grote bedrijven (74,5 procent) (zie Tabel A.8). Deze vallen onder de oude Kansspelwet 1968.

Tabel A.8 Op basis van het aantal vestigingen is de Britse markt een oligopolie (31 maart 2011)

Casino aanbieder	Aantal vestigingen	% aantal vestigingen
Rank Group (Grosvenor and 'G' Casinos)	37	24,8%
Genting UK (Genting Casinos)	46	30,9%
Gala Coral Group (Gala Casinos)	28	18,8%
London Clubs International	11	7,4%
Andere aanbieders	27	18,1%
Totaal	149	100,0%

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op (Gambling Commission, 2011e)

Op 31 maart 2011 waren er zeven vergunningen verleend op basis van de Kansspelwet 2005, en vier van de zestien lokale autoriteiten hadden hun inschrijvingsproces voor het verlenen van een vergunning gestart.¹⁶⁹

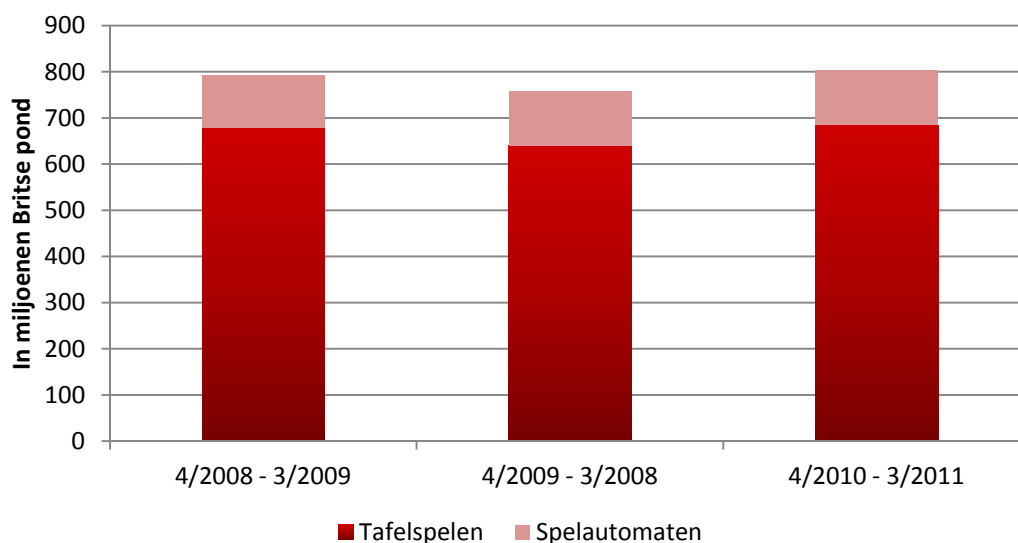
Er waren in de periode van april 2009 tot en met maart 2011 ruim 17 miljoen bezoekers per jaar. Het noorden van het Verenigd Koninkrijk en de regio Midland & Wales trokken de meeste casinobezoekers.¹⁷⁰ In de periode van april 2010 tot en met maart 2011 werd een spelopbrengst behaald van ruim £ 800 miljoen (€ 957 miljoen). 85 procent hiervan wordt gegenereerd door tafelspelen (zie Figuur A.3).

¹⁶⁸ (Gambling Commission, 2011e)

¹⁶⁹ (Gambling Commission, 2011e)

¹⁷⁰ (Gambling Commission, 2011e)

Figuur A.3 De bruto spelopbrengst van alle tafelspelen ligt hoger dan die van speelautomaten (in miljoenen Britse pond)



Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op (Gambling Commission, 2011e)

Tabel A.9 Er zijn meer dan twee keer zo veel tafelspelen als speelautomaten in Engelse casino's

Periode	Aantal tafels	Bruto spelopbrengst tafels (£)	Gem. Bruto spelopbrengst (£)	Aantal speelautomaten	Bruto spelopbrengst automaten (£)	Gem. Bruto spelopbrengst (£)
4/2008 - 3/2009	6.037	678.628.000	112.411	2.527	114.680.000	45.382
4/2009 - 3/2008	5.754	640.670.000	111.343	2.478	117.350.000	47.357
4/2010 - 3/2011	5.688	684.540.000	120.348	2.510	118.610.000	47.255

Bron: SEO Economisch Onderzoek gebaseerd op (Gambling Commission, 2011e)

Het maximum toegestane aantal speelautomaten in een casino onder vergunning van de wet uit 1968 is 30.¹⁷¹ De vergunningen verleend onder de wet 2005 staan meer speelautomaten toe (zie Tabel A.10).¹⁷²

Toetreding aanbieders

Er zijn drie vergunningen die men nodig heeft om een casino te mogen exploiteren. Een exploitatievergunning, een persoonlijke managementvergunning en een vestigingsvergunning.

Om een van de nieuwe grote of kleine casino's (uit de Kansspelwet 2005) te mogen exploiteren, is een relevante vestigingsvergunning nodig, die uitgegeven wordt door de lokale vergunningsautoriteit. Het is alleen mogelijk om een vergunning aan te vragen bij een aantal specifieke lokale

¹⁷¹ (The Rank Group PLC, 2010) p.22

¹⁷² (The Rank Group PLC, 2010) p.24

vergunningautoriteiten. Er mogen maximaal acht vestigingsvergunningen voor grote casino's tegelijkertijd van kracht zijn en maximaal acht vestigingsvergunningen voor kleine casino's.¹⁷³

De vergunningshouders die onder de Gaming Act 1968 vallen zijn reeds in het bezit van een vestigingsvergunning van de lokale vergunningautoriteit.

Verder moet de uitbater in het bezit zijn van een persoonlijke managementvergunning, een vestigingsvergunning en een exploitatievergunning. Bij de verlening van een exploitatievergunning kijkt de *Gambling Commission* onder andere naar de bekwaamheid van de kandidaat met betrekking tot het uitvoeren van de vergunde activiteiten en de toewijding van de kandidaat om kwetsbare personen te beschermen en hulpverlening beschikbaar te maken aan hen die problemen ondervinden veroorzaakt door gokken.¹⁷⁴

Een exploitatievergunning wordt voor één bepaalde vorm van kansspelen verleend.

Om in aanmerking te komen voor een exploitatievergunning, moet een aanvraag ingediend worden waarin de volgende zaken gespecificeerd worden:

- de door de vergunning te autoriseren activiteiten;
- het adres waar deze activiteiten uitgevoerd zullen gaan worden;
- of de aanvrager ooit veroordeeld is voor een relevant misdrijf;
- of de aanvrager ooit veroordeeld is voor een misdrijf in het algemeen;
- andere door de Kansspelcommissie opgevraagde documenten behoren bijgevoegd te worden;
- het voorgeschreven inschrijfgeld behoort bijgevoegd te worden.¹⁷⁵

De aanvraag van een vergunning wordt aan de hand van de volgende principes beoordeeld:

- de doelstellingen van de vergunning;
- de geschiktheid van de kandidaat om de gelicenseerde activiteiten uit te voeren. Hierbij wordt met name gekeken naar de integriteit van de aanvrager, de competentie van de aanvrager om de doelstellingen van de vergunning na te leven, de financiële en andere omstandigheden van de aanvrager en in het bijzonder het beschikbare kapitaal om de gelicenseerde activiteiten uit te voeren;
- de geschiktheid van elke speelmachine die gebruikt zal worden onder de vergunning;
- de geschiktheid van andere uitrusting die gebruikt zal worden onder de vergunning;
- de toewijding van de aanvrager om kwetsbare personen te beschermen en om hulp beschikbaar te stellen aan personen die getroffen zijn door problemen gerelateerd aan gokken (alleen voor casino's).¹⁷⁶

¹⁷³ (Gambling Commission, 2011a)

¹⁷⁴ (Gambling Commission, 2012c)

¹⁷⁵ (Parliament of the United Kingdom, 2005) Art. 69

¹⁷⁶ (Parliament of the United Kingdom, 2005) Art. 70

Regulering en legitimatie regulering

De doelstellingen van het kansspelbeleid in het Verenigd Koninkrijk zijn:

- Het voorkomen van criminaliteit;
- Het verzekeren dat gokken op een veilige en eerlijke wijze plaatsvindt;
- Het beschermen van kinderen en andere kwetsbare personen.¹⁷⁷

Het is in het Verenigd Koninkrijk mogelijk om vrijwillige uitsluiting aan te vragen. Deze uitsluiting geldt minimaal zes maanden en kan verlengd worden tot een maximum van vijf jaar. In het geval van vrijwillige uitsluiting moet de vergunninghouder, zo snel mogelijk, er zorg voor dragen dat er geen marketinguitingen meer naar deze personen gestuurd worden.¹⁷⁸

In het Verenigd Koninkrijk zijn casino's onderverdeeld in drie soorten, elk met andere eisen voor de exploitatievergunning wat betreft de maximum ratio tussen speelautomaten en speel tafels en een maximum aantal speelautomaten (zie Tabel A.10). Zo zijn er grote casino's en kleine casino's, beide onder de nieuwe Kansspelwet. Een groot casino mag maximaal 150 speelautomaten plaatsen en een klein casino maximaal 80. Voor het aantal tafelspelen dat in het casino wordt aangeboden is geen expliciet aantal gesteld maar wel dient het casino zich te houden aan de maximum ratio tussen speelautomaten en speel tafels. Zo moet een groot casino dat 150 speelautomaten aanbiedt, ook minstens 30 speel tafels aanbieden. Een klein casino moet minstens 40 tafelspelen aanbieden om het maximum van 80 automaten te kunnen aanbieden. Het onderscheid tussen grote en kleine casino's is nieuw en werd onder de Kansspelwet uit 1968 niet gemaakt. Onder deze wet werd alleen onderscheid gemaakt naar het type speelautomaten. Zo mag een casino dat onder de oude wet is opgericht een onbeperkt aantal automaten van het type C of D plaatsen (maximaal £ 70 als prijsuitkering) maar slechts maximaal 20 uit de categorieën B tot en met D (minstens £ 250 als prijsuitkering). Zie Tabel A.11 voor een toelichting over de speelautomaatcategorieën.

Tabel A.10 Verschillende categorieën voor een exploitatievergunning

	Speelautomaat categorie					
	B1	B2	B3	B4	C	D
Groot casino (maximum speelautomaat/tafel ratio van 5-1)	Maximaal 150 speelautomaten ledere combinatie van automaten in categorie B t/m D, met een totale limiet van 150 (behoudens de speelautomaat/tafel ratio)					
Klein casino (maximum speelautomaat/tafel ratio van 2-1)	Maximaal 80 speelautomaten ledere combinatie van automaten in categorie B t/m D, met een totale limiet van 80 (behoudens de speelautomaat/tafel ratio)					
Casino's opgericht onder Gambling Act 1968 (geen maximum speelautomaat/tafel ratio)	Maximaal 20 speelautomaten in categorie B t/m D, of welk aantal dan ook in categorie C of D					

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op (Gambling Commission, 2011c)

¹⁷⁷ (Gambling Commission, 2010b)

¹⁷⁸ (Gambling Commission, 2011f)

Tabel A.11 Categorie A en B keren minstens £ 250 aan maximumprijzen uit

Categorie	Maximum inleg (juli 2011)	Maximum prijs (juli 2011)
A	Unlimited	Unlimited
B1	£2	£4,000
B2	£100	£500
B3	£2	£500
B3A	£1	£500
B4	£1	£250
C	£1	£70
D geen geldprijs (anders dan grijpmachine)	30p	£8
D geen geldprijs (grijpmachine)	£1	£50
D geldprijs	10p	£5
D combinatie, geld- en geen geldprijs (<i>other than coin pusher or penny falls machines</i>)	10p	£8 (waarvan niet meer dan £5 een geldprijs mag zijn)
D combinatie, geld- en geen geldprijs (<i>coin pusher or penny falls machine</i>)	10p	£15 (waarvan niet meer dan £8 een geldprijs mag zijn)

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op (Gambling Commission, 2012a)¹⁷⁹

Overheidsinkomsten

Bruto spelopbrengst = £ 803,15 miljoen (€957,44 miljoen¹⁸⁰)

Casinospelen kennen een progressief belastingstelsel. De percentages over de bruto spelopbrengst zijn als volgt:¹⁸¹

- 15 procent over £0 tot £1,975k (€0 – €2.354.000)
- 20 procent over £1,975k tot £3,336.5k (€2.354.000 - €4.012.040)
- 30 procent over £3,336.5k tot £5,721.5k (€4.012.040 - €6.820.647)
- 40 procent over £5,721.5k tot £10,755k (€6.820.647 – €12.821.124)
- 50 procent over meer dan £10,755k (meer dan €12.821.124)

De vergunningskosten voor een exploitatievergunning zijn verschillend voor casino's die onder de nieuwe en de oude Kansspelwet vallen. Bij de jaarlijkse vergunningskosten voor nieuwe casino's wordt slechts onderscheid gemaakt tussen grote en kleine casino's terwijl bij de oude wet sprake is van een glijdende schaal op basis van de bruto spelopbrengst.

¹⁷⁹ Categorie A speelautomaten waren op 31 maart 2010 niet op de markt aanwezig (Gambling Commission, 2010a)

¹⁸⁰ (Gambling Commission, 2011e) Wisselkoers op 14 februari 2012.

¹⁸¹ (The Rank Group PLC, 2010) Wisselkoers van 14 februari 2012

Tabel A.12 Exploitatievergunningskosten voor verschillende typen casino's

Type casino	Vergunningskosten per jaar (£)
Land-based casino onder Gambling Act 2005	
Klein casino	£51,877
Groot casino	£108,132
Land-based casino onder Gambling Act 1968.	
Bij bruto spelopbrengst van:	
Minder dan £5.5m	£17,378
£5.5m - £27.5m	£23,112
£27.5m - £110m	£74,112
£110m - £275m	£329,711
£275m+	£443,526
Online casino onder Gambling Act 2005.	
Bij bruto spelopbrengst van:	
Minder dan 500k	£3,188
500k- £5m	£9,563
£5m- £25m	£13,529
£25m- £100m	£38,128
£100m- £250m	£74,012
£250m - £500m	£117,746
£500m+	£155,425
Remote ancillary licence	£25

Bron: SEO Economisch Onderzoek¹⁸²

Mate van verslaving

In het Verenigd Koninkrijk is ongeveer 1,4 procent van de bevolking gokverslaafd. Van de mensen die in 2010 hebben deelgenomen aan casinospelen, zowel *land-based* als online, is 6,8 procent verslaafd.¹⁸³

Link met speelautomatenbranche

In Tabel A.11 zijn de verschillende vergunningen weergegeven, per spelcategorie. Casino's mogen de categorieën B tot en met D aanbieden (zie Tabel A.10) terwijl speelhallen categorie B3, B4, C en D mogen aanbieden (zie Tabel A.16). Er is daarom sprake van verschillende vergunningen maar ook overlappende vergunningen tussen casino's en speelautomaathallen.

¹⁸² (Gambling Commission, 2011d)

¹⁸³ (National centre for social research, 2011)

Speelautomatenmarkt

Tabel A.13 Er zijn veel aanbieders actief op de Engelse speelautomatenmarkt

Spelopbrengst	£ 313,28 miljoen (€373,46 miljoen)
Aantal bezoekers	13% van de bevolking (2010)
Ordering	Vergunningstelsel
Huidige aantal aanbieders	805 aanbieders ¹⁸⁴
Toetredingsmogelijkheden	Vergunningsaanvraag
Regulering	Exploitatievergunning, persoonlijke managementvergunning
Overheidsinkomsten	In totaal £ 13,3 miljoen, aan vergunningen en heffingen.
Mate van verslaving	4,0% probleemgokkers ¹⁸⁵

Bron: SEO Economisch Onderzoek, zie voetnoten

Er zijn twee verschillende typen speelhallen in het Verenigd Koninkrijk. De Adult Gaming Centres (AGC) en de Family Entertainment Centres (FEC). In 2007 hield dit in dat er maximaal vier kansspelautomaten van categorie B3/B4 opgesteld mochten worden en een onbeperkt aantal machines van categorie C en D. Zoals de naam al suggereert zijn alleen bezoekers van 18 jaar en ouder welkom in de AGC's.¹⁸⁶ De FEC's mogen alleen automaten uit de categorie C en D aanbieden. Bij deze hallen zijn kinderen welkom.

Marktsituatie

Tabel A.14 Per vergunning zijn meerdere vestigingen mogelijk toegestaan (maart 2011)

Speelhallen onder de wet uit 2005	Vergunningen/aanbieder	Vestigingen
Adult Gaming Centre (AGC)	570	2.103
Family Entertainment Centre (FEC)	235	293
<i>Totaal</i>	<i>805</i>	<i>2.396</i>

Bron: SEO Economisch Onderzoek¹⁸⁷

Er zijn 570 aanbieders van Adult Gaming Centres die gezamenlijk meer dan 2.100 vestigingen exploiteren (zie Tabel A.14). In deze hallen zijn in totaal meer dan 8.300 automaten categorie B geplaatst. Deze hebben een maximumprijs van £ 500. De ruim 47.000 speelautomaten van categorie C en D zijn in de 2.100 vestigingen van de AGC en de bijna 300 vestigingen van FEC geplaatst.

¹⁸⁴ (Gambling Commission, 2011e)

¹⁸⁵ (National centre for social research, 2011)

¹⁸⁶ (Gambling Commission, 2007)

¹⁸⁷ (Gambling Commission, 2011e)

Tabel A.15 De spelautomaten met een maximuminleg van £ 1 zijn het meest geplaatst in speelhallen

Spelcategorie	April 2010 –maart 2011
B3	8.189
B4	187
C	30.006
D	17.267
<i>Totaal</i>	<i>55.649</i>

Bron: SEO Economisch Onderzoek¹⁸⁸

Regulering

Ook voor de speelhallen gelden drie typen vergunningen, de vestigingsvergunning, de exploitatievergunning en de persoonlijke managementvergunning. Afhankelijk van de geëxploiteerde speelhal (een Adult Gaming Centres of een Family Entertainment Centres) gelden er maximum aantallen voor de op te stellen spelautomaten (zie Tabel A.16).

Tabel A.16 Verschillende spelautomaten per speelhalcategorie

	Categorie		C D
	B3	B4	
Adult gaming centre (AGC)	Maximaal 20% van het totale aantal spelautomaten die beschikbaar zijn voor gebruik mogen uit categorie B3 of B4 zijn.		Geen limiet op categorie C of D.
Family entertainment centre (FEC) (met premises licence)			Geen limiet op categorie C of D.
Family entertainment centre (FEC) (met permit)			Geen limiet op categorie D.

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op (Gambling Commission, 2011b)

Mate van verslaving

Van de mensen die in 2010 op een speel(gok)automaat hebben gespeeld is 4 procent verslaafd.¹⁸⁹

Overheidsinkomsten

De licentievergoeding die speelhallen moeten betalen is afhankelijk van het type spelautomaten dat in gebruik is. Hierbij geldt voor automaten die hogere inleg en maximum prijs toestaan, een hogere licentievergoeding dan voor automaten met lagere inleg en maximum prijs. Naast de licentievergoeding dragen de speelhallen 20 procent aan BTW af. Opvallend is dat de belasting niet over de bruto spelopbrengst wordt berekend (zie Tabel A.17).

¹⁸⁸ (Gambling Commission, 2011e)

¹⁸⁹ (National centre for social research, 2011)

Tabel A.17 De speelhallen dragen geen belasting af over hun bruto spelopbrengst

	Bruto spelopbrengst belasting	BTW	Licentievergoeding
Category B1 gaming machines	–	20%	£2,905
Category B3 gaming machines	–	20%	£2,285
Category C gaming machines	–	20%	£860

Bron: SEO Economisch Onderzoek.¹⁹⁰ BTW was 17,5% in 2010 maar is per januari 2011 gestegen naar 20%.

Online

De Gambling Commission verstrekt onder de nieuwe Kansspelwet uit 2005 vergunningen voor *remote gambling* casino's. Oftewel, online casino's. In 2010 waren er 18 vergunningen actief (zie Tabel A.18). Online aanbieders die gevestigd zijn in het Verenigd Koninkrijk kunnen een vergunning aanvragen. Het aantal vergunningen is onbeperkt. Het is ook voor aanbieders die geen *land-based* vergunning hebben mogelijk om een online aanbod aan te bieden. Er is dus geen verplichte koppeling tussen *land-based* vergunningen en online vergunningen.

Aanbieders die niet in het Verenigd Koninkrijk gevestigd zijn hoeven geen vergunning aan te vragen bij de Gambling Commission. Hun aanbod wordt wel als legaal gezien. Deze aanbieders nemen het merendeel van de *remote gambling* in het Verenigd Koninkrijk in.

Tabel A.18 Het aantal uitstaande online casinovergunningen is gedaald en neemt een fractie van totale *remote gambling* in

	31 maart 2009	31 maart 2010
Online casinospelen	20	18
Totaal	366	432

Bron: SEO Economisch Onderzoek¹⁹¹

¹⁹⁰ (Rank Group, 2012)

¹⁹¹ (Gambling Commission, 2010a) Overige *remote gambling* activiteiten zijn onder andere wedden en bingo.

Denemarken

Casinomarkt

Tabel A.19 De Deense casinomarkt is een oligopolie met vijf private aanbieders

Toezichtouder	Deense Kansspelautoriteit
Trend marktordening	Privatisering gekoppeld aan liberalisering
Marktsituatie:	
Marktvorm	Oligopolie
Eigendom casino's	Privaat
Aantal licenties casino's	7
Aantal vergunningen per bedrijf	Meer dan 1
Huidig aantal aanbieders	5
Looptijd licenties	10 jaar ¹⁹²
Beperking spelvormen	Ja ¹⁹³
Regionale spreiding	Ja
Spelopbrengst casinomarkt	DKK 320 miljoen (€ 43 miljoen) in 2011 ¹⁹⁴
Spelopbrengst per hoofd	€ 43 miljoen / 5.544.139 = € 7,75 in 2011
Toetreding aanbieders	Vergunningensysteem via openbare aanbesteding
Regulering	Minimum leeftijd 18 jaar, registratieplicht ¹⁹⁵
Legitimatie regulering	Beperking van de consumptie van kansspelen tot een gematigd niveau Bescherming van jongeren en andere kwetsbare groepen Bescherming van spelers door zorg te dragen dat kansspelen op een eerlijke, verantwoorde en transparante wijze worden aangeboden Handhaving van publieke orde en voorkomen dat gokken als middel om misdaad te financieren wordt gebruikt ¹⁹⁶
Overheidsinkomsten casino's	Vergunningsinkomsten en belastinginkomsten
Mate van verslaving	Niet bekend
Link met speelautomatenbranche	Apart vergunningsstelsel
Online	Gereguleerd via vergunningen ¹⁹⁷

Bron: SEO Economisch Onderzoek, zie voetnoten

¹⁹² (The Danish Gambling Authority, 2010), artikel 14

¹⁹³ (The Danish Gambling Authority, 2010)

¹⁹⁴ Persoonlijke communicatie Danish Gambling Authority. Wisselkoers van 23 februari 2012.

¹⁹⁵ (The Danish Gambling Authority, 2010)

¹⁹⁶ (The Danish Gambling Authority, 2010)

¹⁹⁷ (The Danish Gambling Authority, 2010) §18

ToeziChthouder

De Deense Kansspelautoriteit houdt toezicht op de markt. Zij maakt onderdeel uit van het Ministerie van Belastingen. Haar belangrijkste functies zijn:¹⁹⁸

- uitgifte van vergunningen, regulering en inspectie van de speelautomatenhallenmarkt;
- toezicht houden op de Deense loterijen;
- toezicht houden op de Deense kansspelmarkt;
- uitgifte van vergunningen en inspectie van publieke pokertoernooien;
- toezicht houden op *land-based* casino's.

Marktordening

Op 1 januari 2010 is er een nieuwe Kansspelwet van kracht gegaan, waarbij delen van de markt geliberaliseerd zijn. Zo zijn online casino's en wedkantoren per 1 januari 2010 gereguleerd.¹⁹⁹

De Deense casinomarkt was reeds gereguleerd. Slechts een beperkt aantal spelers is toegestaan. Er zijn in Denemarken zeven casino's. De Deense kansspelautoriteit heeft twee nieuwe vergunningen voor casino's uitgegeven, welke verwacht worden eind 2012 in te gaan.²⁰⁰

Marktsituatie

Er zijn zeven casino's waarvan drie door Casinos Austria worden geëxploiteerd. In deze markt met vijf aanbieders van casino's is het aannemelijk dat de grootste vier casino's 70 procent van de markt innemen. Hierdoor kan worden gesteld dat de Deense casinomarkt een oligopolie is.

Toetreding aanbieders

De regering kan ten alle tijden besluiten of er meer vergunningen uitgegeven moeten worden. Op het moment dat er een vergunning vrijkomt, zal deze via een openbare aanbesteding verleend worden. Bij het verlenen van vergunningen kan de nadruk worden gelegd op ordelijke voorwaarden, grootte van de stad en de locatie.²⁰¹ Een vergunning is geldig voor tien jaar.

De vergunningen worden uitgegeven door het Ministerie van Belastingen.²⁰²

Regulering en legitimatie regulering

De minimum leeftijd voor het betreden van een casino is 18 jaar. Alle gasten van een casino moeten geregistreerd worden. Daarbij moet informatie over naam, adres, geboortedatum, nationaliteit en aankomsttijd vastgelegd worden. Ook moet er een foto gemaakt worden van de gast.

Overheidsinkomsten

De Deense kansspelbelasting voor casino's is 45 procent van de bruto spelopbrengst, minus de fooiopbrengsten. Daarnaast is er een aanvullend belastingtarief van 30 procent op het gedeelte van de bruto spelopbrengst boven DKK 4 miljoen (€0,54 miljoen).²⁰³

¹⁹⁸ (The Danish Gambling Authority, 2012a)

¹⁹⁹ (Mehta, Sher, & Bickler, 2011)

²⁰⁰ (The Danish Gambling Authority, 2012b)

²⁰¹ (The Danish Gambling Authority, 2010) §31

²⁰² (The Danish Gambling Authority, 2010) §4

²⁰³ Wisselkoers van 14 februari 2012. (The Danish Gambling Authority, 2012c)

Mate van verslaving

De Deense Kansspelautoriteit heeft verschillende maatregelen ingesteld om spelers te beschermen. Personen kunnen een vrijwillige toegangszegging aanvragen. De Deense kansspelautoriteit houdt een register bij van spelers die een tijdelijke of permanente ontzegging hebben aangevraagd. Als een persoon geregistreerd staat, zal hij uitgesloten worden van alle spelvormen. Daarnaast kan een toegangszegging ook opgelegd worden.

De mate van verslaving is echter niet bekend. In 2012 zal DKK 20 miljoen (€ 2,69 miljoen²⁰⁴) van de opbrengsten van de kansspelbelasting op speelautomaten besteed worden aan onderzoek naar (1/3) en behandeling van (2/3) pathologisch gokken.²⁰⁵

Link met speelautomatenmarkt

Er is in Denemarken een apart regime aan vergunningen voor casino's en kansspelhallen.

Speelautomatenmarkt

Tabel A.20 De spelopbrengst van de speelautomatenmarkt is een viervoud van de casinomarkt

Spelopbrengst	DKK 1.314 miljoen (€176,68 miljoen) in 2011 ²⁰⁶
Aantal bezoekers	Onbekend
Ordering	Vergunningstelsel, onbeperkt aantal vergunningen ²⁰⁷
Huidige aantal aanbieders	1.089 vergunninghouders voor een speelhal ²⁰⁸
Toetredingsmogelijkheden	Vergunningstelsel
Regulering	<ul style="list-style-type: none"> - Minimumleeftijd 18 jaar - Speelautomatenhallen moeten bemand zijn met personeel
Overheidsinkomsten	41% tot 71% van de bruto spelopbrengst ²⁰⁹
Mate van verslaving	Onbekend

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Regulering

Het is verboden in een speelautomatenhal andere kansspelen aan te bieden dan speelautomaten. Er mogen in een speelautomatenhal geen speelautomaten geplaatst worden die geen geld uitbetalen. De minimumleeftijd om toegelaten te worden tot een speelautomatenhal is 18 jaar. Speelautomatenhallen moeten tijdens openingsuren altijd bemand zijn met personeel. Het personeel moet geleid worden door de vergunninghouder of de manager, of een persoon aangesteld door de vergunninghouder of de manager, die tijdens openingsuren aanwezig is in de speelhal of in een aangrenzende kamer.²¹⁰

²⁰⁴ Wisselkoers van 23 februari 2012.

²⁰⁵ (The Danish Gambling Authority, 2012g)

²⁰⁶ Persoonlijke communicatie Danish Gambling Authority.

²⁰⁷ Persoonlijke communicatie Danish Gambling Authority.

²⁰⁸ (The Danish Gambling Authority, 2012e)

²⁰⁹ Persoonlijke communicatie Danish Gambling Authority.

²¹⁰ (The Danish Gambling Authority, 2010) §20

Overheidsinkomsten en belasting

De vergunningsvergoeding is DKK 750 per machine per jaar.²¹¹ Daarnaast moeten exploitanten van speelautomatenhallen 41 procent tot 71 procent van de bruto spelopbrengst afstaan in de vorm van kansspelbelasting. In 2011 waren de totale inkomsten van de Deense Kansspelautoriteit DKK 630 miljoen (€ 84,7 miljoen²¹²).²¹³

Online

Online casino's zijn sinds 1 januari 2012 gereguleerd door een vergunningensysteem. Deze partijen mogen de volgende spelen aanbieden: roulette, baccarat, punto banco, blackjack, poker en speelautomaten. De vergunning loopt voor vijf jaar. Dit is de helft van de looptijd van een *land-based* vergunning.²¹⁴

Online casino's betalen aanvraagkosten voor de vergunning van DKK 250.000 (in 2010) en een jaarlijkse vergoeding gebaseerd op de bruto spelopbrengst.

Tabel A.21 Jaarlijkse vergunningsvergoeding op basis van bruto spelopbrengst

Minder dan 5 miljoen DKK	50.000
5 miljoen – 10 miljoen	250.000
10 miljoen – 25 miljoen	450.000
25 miljoen – 50 miljoen	650.000
50 miljoen – 100 miljoen	850.000
Meer dan 100 miljoen DKK	1.500.000

Bron: SEO Economisch Onderzoek²¹⁵

38 partijen hebben 55 verschillende vergunningen ontvangen om legaal online casinospelen aan te bieden in Denemarken.²¹⁶ Er is geen maximum aantal vergunningen vastgesteld. De vergunningen zijn niet gekoppeld aan *land-based* vergunningen.²¹⁷

²¹¹ (The Danish Gambling Authority, 2010) par. 4.10

²¹² Wisselkoers 24-02-2012

²¹³ Persoonlijke communicatie Danish Gambling Authority

²¹⁴ (The Danish Gambling Authority, 2010), artikel 18

²¹⁵ (The Danish Gambling Authority, 2012d) en (The Danish Gambling Authority, 2010) artikel 42

²¹⁶ (The Danish Gambling Authority, 2011)

²¹⁷ (The Danish Gambling Authority, 2012f)

Duitsland

Casinomarkt

Tabel A.22 De Duitse casinomarkt wordt zowel door private als publieke aanbieders bediend

Toezichthouder	Bundesländer zijn verantwoordelijk voor het toezicht in hun eigen grondgebied ²¹⁸
Trend marktordening	Verschillend per Bundesland, 9 Lander kennen een staatsmonopolie, 7 hebben een geprivatiseerde markt
Marktsituatie:	
Marktvorm	Lokale monopolies bij publiek bediende staten en oligopolie of monopolie bij privaat bediende staten
Eigendom casino's	10 staten hebben publieke casino's. 6 staten hebben private casino's
Aantal licenties casino's	Verschillend per Bundesland, zie Tabel A.23
Aantal vergunningen per bedrijf	Meer dan 1 mogelijk
Huidige aantal aanbieders	Meer dan 70 casinolocaties waarvan 34 privaat en 39 publiek ²¹⁹ Publieke casino's: 7 publieke bedrijven in 10 staten, ²²⁰ Private casino's: 11 private bedrijven ²²¹ in 6 staten
Looptijd licenties	Meestal 10 jaar
Beperking spelvormen	Hangt af van de wetgeving van het betreffende Bundesland
Regionale spreiding	Ja
Spelopbrengst casinomarkt	€ 800 miljoen (2009) ²²²
Spelopbrengst per hoofd	€ 800 miljoen / 81.702.329 = € 9,79
Toetreding aanbieders	Voor de geprivatiseerde Lander gaat dit via vergunningen.
Regulering	Wordt per Bundesland opgesteld
Legitimatie regulering	Overheidsinkomsten, voorkomen van witwassen, bescherming van spelers
Overheidsinkomsten	80% van Bruto spelopbrengst
Mate van verslaving	Percentage pathologische gokkers ligt tussen de 0,19-0,56%. Schatting van BZgA ligt op maximaal 600.000 pathologische en probleemgokkers. ²²³
Link met speelautomatenbranche	Apart vergunningstelsel, andere toezichthouder
Online	Alleen gereguleerd in Schleswich-Holstein. ²²⁴

Bron: SEO Economisch Onderzoek, zie voetnoten.

²¹⁸ (Brown, 2011)

²¹⁹ (Bundesverband privater Spielbanken in Deutschland, 2012a)

²²⁰ (Deutscher Spielbankenverband, 2012c)

²²¹ (Bundesverband privater Spielbanken in Deutschland, 2012b)

²²² (Marfels, 2011)

²²³ (Deutscher Spielbankenverband, 2012a)

²²⁴ (GamingLaw, 2012)

Toezichthouder

De casinomarkt wordt per Bundesland gereguleerd. Er is een gezamenlijk verdrag aangaande kansspelen getekend door 15 van de 16 Bundesländer, maar ieder Bundesland is zelf verantwoordelijk voor het toezicht.²²⁵

Marktordening

In Duitsland is maximaal één casino per gemeente toegestaan, ongeacht de omvang van de stad. Hierdoor is er sprake van lokale monopolies die door de overheid verstrekt worden. Het merendeel van de Duitse staten heeft de vergunning voor casino's verstrekt aan een publieke aanbieder.

Marksituatie

In negen van de Duitse deelstaten valt het eigendom en de exploitatie van de casino's onder de jurisdictie van de overheid, in zes staten is de casinomarkt privaat en in Berlijn wordt – naast meerdere private casino's – ook een publiek casino geëxploiteerd.²²⁶ De vergunningen die in deze staten worden uitgegeven zijn voor een periode van 10 jaar. Uit Tabel A.23 en Tabel A.24 valt op dat er bij staten waar de markt publiek wordt bediend slechts aan één aanbieder een vergunning voor de betreffende staat wordt verstrekt, terwijl bij de overige staten meerdere private aanbieders binnen een staat actief kunnen zijn.

De totale bruto spelopbrengst voor alle kansspelen bedroeg in 2010 € 10,3 miljard, waarvan loterijen en sportwedstrijden € 4,1 miljard ophaalden, casino's € 800 miljoen, en andere gokactiviteiten € 2,1 miljard. De Duitse casino's zijn kleiner dan die in Nederland. Zo hebben de twee grootste Duitse casino's, Casino Dortmund-Hohensyburg en Casino Duisburg respectievelijk 42 en 30 tafelspelen en 305 en 354 speelautomaten.²²⁷ Ter vergelijking, de vestiging van Holland Casino met de meeste tafelspelen, bood in 2010 58 tafelspelen aan en de vestiging met de meeste speelautomaten had meer dan 750 automaten opgesteld in 2010.

Tabel A.23 Westspiel heeft als enige publieke aanbieder een vergunning voor meerdere staten

Aanbieder	Aantal vestigingen	Staten
Spielbanken-Bayern	9	Bayern
Westspiel	9	Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Thüringen
Saarland-spielbanken	7	Saarland
Casino-sh	5	Schleswig-Holstein
Bbsb	3	Brandenburg
Casino Sachsen	3	Sachsen
Baden-Württembergische Spielbanken	3	Baden-Württemberg
<i>Totaal</i>	39	10

Bron: (Deutscher Spielbankenverband, 2012b)

²²⁵ (Deutschen Ländern, 2011)

²²⁶ (Deutscher Spielbankenverband, 2012c)

²²⁷ (Marfels, 2011)

Tabel A.24 Er zijn meerdere private aanbieders per staat

Aanbieder	Aantal vestigingen	Staten
Spielbank Berlin Gustav Jaenecke	4	Berlin
Spielbank Hamburg Jahr + Achterfeld KG	4	Hamburg
Spielbank Frankfurt GmbH & Co. KG	1	Hessen
Spielbank Bad Homburg Wicker & Co. KG	1	Hessen
Kurhessische Spielbank Kassel / Bad Wildungen GmbH	2	Hessen
Spielbank Wiesbaden GmbH & Co. KG	1	Hessen
Ostseespielbanken GmbH	3	Mecklenburg-Vorpommern
Spielbankgesellschaft Mecklenburg mbH	2	Mecklenburg-Vorpommern
Spielbanken Niedersachsen GmbH	10	Niedersachsen
Spielbank Bad Neuenahr GmbH	3	Rheinland-Pfalz
Spielbank Mainz, Trier, Bad Ems GmbH	3	Rheinland-Pfalz
<i>Totaal</i>	<i>34</i>	<i>6</i>

Bron: SEO Economisch Onderzoek, zie voetnoot²²⁸

Toetreding aanbieders

Geïnteresseerde partijen kunnen een casinovergunning aanvragen bij de deelstaat. Per deelstaat verschillen de voorwaarden en het proces.²²⁹

Regulering en legitimatie regulering

- Afhankelijk van de staat is de minimumleeftijd 18 of 21 jaar. Daarnaast dient een legitimatieplicht gehanteerd te worden;
- De openingstijden zijn ingeperkt. In het algemeen openen casino's rond 12 uur 's middags en sluiten zij rond 3 uur 's nachts;
- Duitse casino's mogen geen alcoholische dranken schenken aan bezoekers die aan het gokken zijn.²³⁰

Het huidige Staatsverdrag betreffende kansspelen verloopt in maart 2012. 15 deelstaten hebben op 15 december 2011 goedkeuring gegeven aan het nieuwe Staatsverdrag. Schleswig-Holstein is de enige deelstaat die het niet eens is met de nieuwe wetgeving.²³¹ Het is vooralsnog onduidelijk of de wet, die door het merendeel van de staten is goedgekeurd, ook daadwerkelijk ingevoerd zal gaan worden. Op dit moment is er nog geen goedkeuring van de EU. De wet is in het verleden al eens afgekeurd vanwege het uiterst restrictieve beleid op het gebied van vergunningen.

Schleswig-Holstein heeft al een eigen nieuwe wet ingevoerd. Deze wet is veel liberaler, met name op het gebied van online kansspelen.

Doelstellingen van het nieuwe kansspelbeleid zijn:

- Het voorkomen van kansspelverslaving en weddenschapsverslaving en het stellen van voorwaarden voor effectieve bestrijding van verslaving;

²²⁸ (Bundesverband privater Spielbanken in Deutschland, 2011)

²²⁹ Persoonlijke communicatie met Bundesverband privater Spielbanken in Deutschland

²³⁰ (The German way & more, 2011)

²³¹ (Brown, 2011)

- Het tegengaan van de ontwikkeling en uitbreiding van illegale kansspelen op de zwarte markt evenals het in ordelijke en gecontroleerde banen leiden van de natuurlijk speelzucht van de bevolking, door middel van een beperkt legaal aanbod van kansspelen als geschikt alternatief voor de niet toegestane kansspelen;
- Het garanderen van de bescherming van minderjarigen en spelers;
- Het verzekeren dat kansspelen correct worden uitgevoerd, dat spelers tegen frauduleuze activiteiten worden beschermd en dat de met kansspelen geassocieerde criminaliteit wordt afgeweerd.

Om deze doelen te bereiken zijn verschillende maatregelen voor de individuele kansspelvormen opgesteld, daarbij rekening houdend met hun specifieke potentiële verslavings-, fraude-, manipulatie- en criminaliteitsrisico's.²³²

Overheidsinkomsten

De kansspelbelasting wordt geheven over de bruto spelopbrengst. Deze kan per deelstaat verschillen maar is in de meeste staten 80 procent. Daarnaast moet er over de bruto spelopbrengst van speelautomaten ook nog omzetbelasting betaald worden.²³³ De belastinginkomsten komen toe aan de staten en niet aan de nationale overheid.

Publieke casino's:

Jaarlijks komen er 3,6 miljoen gasten bij publieke casino's. De bruto spelopbrengst was in 2010 € 316 miljoen. De inkomsten uit heffingen en belastingen waren in datzelfde jaar € 154,1 miljoen.²³⁴

Private casino's:

De bruto spelopbrengst was in 2010 € 236 miljoen (in 2007 was dit nog € 404 miljoen). De belastinginkomsten hierop bedroegen circa € 140 miljoen. In datzelfde jaar hebben 2,7 miljoen bezoekers de private casino's bezocht. Dit is een daling ten opzichte van 2007 (3,6 miljoen gasten). 60 tot 80 procent van deze bezoekers zijn vaste klanten die zes of meer keer per jaar het casino bezoeken. De algehele daling in de cijfers kan worden verklaard als een gevolg van verandering in regulering. Sinds 1 januari 2008 geldt er onder andere een legitimatieplicht en zijn er beperkingen op reclame.²³⁵

Mate van verslaving

Uit verschillende studies blijkt dat het percentage pathologische gokkers in Duitsland tussen de 0,19-0,56 procent ligt. Het Federaal Centrum voor Gezondheidsvoorlichting (*Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung*, BZgA) schat dat er maximaal 600.000 pathologische en probleemgokkers zijn.²³⁶

²³² (Deutschen Ländern, 2011)

²³³ (Marfels, 2011))

²³⁴ (Deutscher Spielbankenverband, 2012d)

²³⁵ (Bundesverband privater Spielbanken in Deutschland, 2012a)

²³⁶ (Deutscher Spielbankenverband, 2012a)

Tabel A.25 Verslavingspercentages liggen tussen de 0,19 en 0,56%

	Bühringer et al. 2007	Buth & Stöver 2008	BZgA 2008	BZgA 2010	PAGE 2011
Onderzoeksjaar	2006	2006	2007	2009	2010
Steekproef	7.817	7.980	10.000	10.001	15.023
Leeftijdsgroep	18–64 Jaar	18–65 Jaar	16–65 Jaar	16–65 Jaar	14–65 Jaar
Pathologische gokkers in %	0,20%	0,56%	0,19%	0,45%	0,35%

Bron: SEO Economisch Onderzoek²³⁷

Link met speelautomatenbranche

De speelautomatenmarkt is gereguleerd door de federale staat. Dit in tegenstelling tot de casino-markt zoals hiervoor beschreven. Ook is het regime voor speelautomaten minder streng.²³⁸

Speelautomatenmarkt

Tabel A.26 Er zijn meer dan 12.000 speelhallen in Duitsland

Spelopbrengst	€ 4.050 miljoen in 2010 (voor de gehele speelautomatenmarkt) ²³⁹
Aantal bezoekers	Niet bekend
Ordering	Private markt ²⁴⁰
Huidige aantal aanbieders	12.300 speelhallen ²⁴¹ (aantal aanbieders, nader te bepalen)
Toetredingsmogelijkheden	Via vergunning <ul style="list-style-type: none"> - Minimum leeftijd - Maximum inleg: €0,50 per spel - Maximum uitbetaling: €500 per uur
Regulering	<ul style="list-style-type: none"> - Cool-off fase: na één uur spel - Minimum spelduur: 5 seconden - Niet meer dan twee spellen tegelijk mogelijk - Geen jackpots
Overheidsinkomsten	Inkomstenbelasting + <i>trade tax</i> + BTW + gemeentelijke entertainment belasting
Mate van verslaving	Niet bekend

Bron: SEO Economisch Onderzoek, zie voetnoten

Bezoekers van een speelautomatenhal in Duitsland zijn gemiddeld 36 jaar. 80 procent van hen is man.

Regulering

De minimum leeftijd om een speelhal te mogen betreden is 18 jaar. Er mag geen alcohol geschonken worden. Na een uur wordt er automatisch een gedwongen pauze ingesteld van vijf minuten. De maximum winst- en verlieskansen zijn klein, daarnaast is het verboden extra winst-

²³⁷ (Die Deutsche Automatenwirtschaft, 2011)

²³⁸ Persoonlijke communicatie met Bundesverband privater Spielbanken in Deutschland

²³⁹ (Die Deutsche Automatenwirtschaft, 2011)

²⁴⁰ (The German way & more, 2011)

²⁴¹ (The local, 2011)

prikkels, zoals een Jackpot, in te stellen. Per vergunning mogen maximaal 12 automaten geïnstalleerd worden en per 12m² mag er één speelautomaat neergezet worden.

Het wettelijke maximum uurverlies is € 80, hoewel dit in de praktijk gemiddeld € 11 is. De maximale winst per uur is € 500.

- Maximum inleg: €0,50 per spel;
- Cool-off fase: gedwongen pauze van vijf minuten na een uur spelen;
- Minimum spelduur: vijf seconden;
- Niet meer dan twee spellen tegelijk mogelijk door schermen;
- Geen jackpots.²⁴²

Overheidsinkomsten

Speelautomatenhallen vallen onder de verantwoordelijkheid van de federale overheid. Zij moeten zowel inkomstenbelasting als *trade tax* betalen, wat leidt tot een belasting van circa 30 procent van de spelopbrengst. Speelautomaten betalen daarnaast ook BTW en de gemeentelijke entertainmentbelasting.²⁴³

Online

Online kansspelen zijn slechts toegestaan in Schleswich-Holstein.²⁴⁴ Het aantal vergunningen is ongelimiteerd en zowel inwoners van een EU-lidstaat als bedrijven die tak gevestigd hebben in een van de EU-lidstaten, komen in aanmerking voor een vergunning. Een vereiste voor het verkrijgen van een vergunning is een bankgarantie van € 1 miljoen. De hoogte van de belasting is 20 procent.²⁴⁵ De vergunningen voor *land-based* casino's en online casino's zijn niet gekoppeld.

²⁴² (Die Deutsche Automatenwirtschaft, 2011)

²⁴³ (Ernst & Young, 2011)

²⁴⁴ (GamingLaw, 2012)

²⁴⁵ (Weinert Levermann Heeg, 2012)

Conclusie

Tabel A.27 en Tabel A.29 vatten de conclusies van de internationale vergelijking samen. Nederland blijkt relatief gezien een omvangrijke casinomarkt te hebben. Als enige land kent Nederland een monopolie op de casinomarkt. Oostenrijk kent ook een monopolie maar heeft inmiddels een aanbesteding gestart om nieuwe toetreders te selecteren waarbij het monopolie wordt opgebroken. In andere landen is het aanbod op de *land-based* kansspelmarkt sterk geconcentreerd.

Verder blijkt dat toetreding tot de casinomarkt in de onderzochte landen vooral georganiseerd wordt via *beauty contests* en openbare aanbesteding. Een instrument zoals veilen – gebruikelijk in de telecommunicatie – wordt in deze markt niet aangetroffen. Voor de speelautomaten is een vergunningstelsel gebruikelijk waarbij het aantal vergunningen soms gemaximeerd is. Publieke exploitanten van casino's worden alleen aangetroffen in een strikt gereguleerde markt zoals in Duitsland.

Tabel A.27 Casinomarkt

	België	Oostenrijk	Verenigd Koninkrijk	Denemarken	Duitsland
Marktvorm	Oligopolie	Monopolie*	Oligopolie	Oligopolie	Lokale monopolies en oligopolie/monopolie
Eigendom casino's	Privaat	Privaat	Privaat	Privaat	Publiek en privaat
Aantal vestigingen casino's	9	16	149	7	39 en 34
Huidige aantal aanbieders	4	1	5-31	5	7 en 11
Looptijd licenties	15 jaar	15 jaar	Onbeperkt	10 jaar	Meestal 10 jaar
Beperking spelvormen	Ja	Ja	Ja	Ja	Verschillend
Regionale spreiding	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bruto spelopbrengst per hoofd	€ 127.930.933 / 10.879.159 = € 11,76	€ 258 miljoen / 8.384.745 = € 30,77	£ 803,15 miljoen (€ 957 miljoen) / 62.218.761 = £ 12,91 (€15,39)	€ 43 miljoen / 5.544.139 = € 7,75	€ 800 miljoen / 81.702.329 = € 9,79
Toetreding aanbieders	Beauty contest	Via vergunningaanvraag	Via vergunningsaanvraag	Openbare aanbesteding	Via vergunningen
Belastinginkomsten	33-44% BSO	30% BSO	15-50% BSO	45-75% BSO	80% BSO
Licentie-fee	€ 17.840 plus €560 per toestel	€ 100.000 euro	voor klein casino: £51.877 per jaar, groot casino: £108.132 per jaar ²⁴⁶	onbekend	onbekend
Kosten aanvraag	Onbekend	Per licentie € 10.000	Klein casino: £28.641, groot casino: £37.591 ²⁴⁷	Onbekend	Onbekend
Speelautomaten	Apart vergunningsstelsel	Apart gereguleerd	Apart vergunningsstelsel	Apart vergunningsstelsel	Apart vergunningstelsel
Online	Gereguleerd, gekoppeld aan land-based vergunning	Gereguleerd, niet gekoppeld	Gereguleerd, niet gekoppeld	Gereguleerd, niet gekoppeld	Gereguleerd in 1 staat, niet gekoppeld

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel A.28 geeft een overzicht van de eisen zoals gesteld aan het exploiteren van casino's op het gebied van entertainment, horeca en reclame. De tabel laat zien dat deze onderdelen in de meeste landen gereguleerd zijn. Het Nederlandse beleid op dit vlak lijkt niet restrictiever dan de onderzochte landen.

²⁴⁶ Wisselkoers van 7 mei 2012.²⁴⁷ Wisselkoers van 7 mei 2012.

Tabel A.28 Alleen Oostenrijk kent lossere vergunningsvoorwaarden voor entertainment en horeca in casino's

Land	Entertainmentaanbod	Alcoholische dranken	Reclame
België	Niet bekend	Niet toegestaan ²⁴⁸	Toegestaan maar gereguleerd
Oostenrijk ²⁴⁹	Bühneshows toegestaan	Restaurant met alcoholische dranken toegestaan	Toegestaan
Verenigd Koninkrijk	Niet bekend	Niet toegestaan ²⁵⁰	Secretary of State kan regulering maken met eisen omtrent reclame ²⁵¹
Denemarken ²⁵²	Niet toegestaan	Sterke drank niet toegestaan	Toegestaan maar gereguleerd ²⁵³
Duitsland ²⁵⁴	Wordt aangeboden	Niet aangeboden	Sponsoring toegestaan

Bron: SEO Economisch Onderzoek

²⁴⁸ (Federale Overheidsdienst Justitie, 2010b), art 37: de exploitant mag in de speelzaal geen bar of restaurant uitbaten, noch zulks aan een derde toevertrouwen

²⁴⁹ (Casino Admiral, 2012)

²⁵⁰ (Salford City Council, 2009), art 7, lid 1

²⁵¹ (Parliament of the United Kingdom, 2005), artikel 328

²⁵² (The Danish Gambling Authority, 2010), artikel 20

²⁵³ Marketing mag niet gericht zijn op niet-volwassenen, mag geen bekende mensen gebruiken en hun succes aan gokactiviteiten toeschrijven, mag niet insinueren dat gokken een oplossing is voor financiële problemen of de speler meer sociaal geaccepteerd maakt. (The Danish Gambling Authority, 2010), artikel 36

²⁵⁴ (Merkur Casino, 2012)

Tabel A.29 Speelautomatenmarkt

	België	Oostenrijk	Verenigd Koninkrijk	Denemarken	Duitsland
Spelopbrengst	€ 180.765.585 (2009)	Niet bekend	£ 313,28 miljoen (€ 373,46 miljoen)	DKK 1.314 miljoen (€176,68 miljoen) in 2011	€ 4.050 miljoen in 2010 (voor de gehele speelautomaten markt)
Aantal bezoekers	Niet bekend	tussen de 0,1% en 1,4% van de bevolking. In Wenen: 2,8%.	13% van de bevolking (2010)	Onbekend	Niet bekend
Ordening	Maximaal 180 vergunningen	Gereguleerde markt, op regionaal niveau tot aan maximum aantal licenties van 3 per federale staat	Vergunningstelsel	Vergunningstelsel, onbeperkt aantal vergunningen	
Huidige aantal aanbieders	Maximaal 119	Maximaal 15, waarschijnlijk beperkt aantal	805	1.089 vergunninghouders	12.300 speelhallen
Toetredingsmogelijkheden	Vergunningsaanvraag tot aan maximum aantal vergunningen	Via openbare aanbestedingsprocedure	Vergunningsaanvraag	Vergunningstelsel	Via vergunning
Regulering	Minimum leeftijd Maximum inzet, maximum uurverlies, maximale winst	Minimum leeftijd, maximum inleg, maximum uitbetaling, cool-off fase, minimum speluur, meerdere spellen tegelijk niet mogelijk, geen jackpots	Exploitatievergunning, persoonlijke managementvergunning	Minimumleeftijd en speelautomaten hallen moeten bemand zijn met personeel	Minimum leeftijd, maximum inleg, maximum uitbetaling, cool-off fase, minimum speluur, niet meer dan twee spellen tegelijk mogelijk, geen jackpots
Belastinginkomsten	Glijdende schaal: 20-50% BSO	Progressief belastingstelsel, verschillende schalen gebaseerd op hoogte van het inkomen.	20% BTW	41% tot 71% van de bruto spelopbrengst	Inkomstenbelasting + trade tax + BTW + gemeentelijke entertainment belasting
Licentievergoeding	€ 8.920 (2011) per speelautomatenhal	Niet bekend	Afhankelijk van categorie € 1.059 tot € 3.577 ²⁵⁵	€ 100 per jaar ²⁵⁶	Niet bekend
Mate van verslaving		19% van de spelers is pathologisch gokker	4,0% probleemgokkers	Onbekend	Niet bekend

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Juridische randvoorwaarden

Verscheidene rechtszaken hebben nationale wetgeving getoetst aan de Europese wetgeving en dan met name op basis van staatssteun (artikel 107 VWEU) en de hierboven ook al besproken

²⁵⁵ £ 860 tot £ 2.905. Wisselkoers van 7 mei 2012.

²⁵⁶ 750 DKK. Wisselkoers van 7 mei 2012.

artikelen 49 en 56 VWEU. Op basis van de uitspraken van de rechter kunnen de juridische randvoorwaarden worden geschetst waaraan de marktordening van de Nederlandse kansspelmarkten moet voldoen. Een aantal is in de paragraaf toetreding reeds besproken. De randvoorwaarden zijn per onderdeel weergegeven met daarbij de conclusie van de betreffende uitspraak van de rechter.

Belastingregime

Op basis van artikel 107.3.c VWEU, betreffende staatssteun, heeft de Europese Commissie gesteld dat een verschillend belastingtarief voor online en *land-based* gokken staatssteun impliceert. Het betreft echter geoorloofde staatssteun omdat de positieve effecten op de liberalisering van de markt opwegen tegen de mededingingsbeperking. Een te hoog belastingtarief voor online aanbieders zou de liberalisering van de markt tegengaan. In andere lidstaten wordt een verschillend tarief gehanteerd voor online en land-based kansspelen. Zo hanteert het Verenigd Koninkrijk 15 procent voor online en 50 procent voor *land-based* kansspelen. Spanje, Griekenland en Duitsland zijn momenteel bezig de kansspelmarkt te liberaliseren en overwegen ook verschillende tarieven.

Conclusie: Het verbod op staatssteun kan een rol spelen bij de beoordeling van een verschillend belastingregime voor offline en online kansspelen. De Europese Commissie heeft dit gekwalificeerd als geoorloofde staatssteun. Een verschil in belastingtarief van 20 procent voor online aanbieders en 75 procent voor *land-based* aanbieders is hiermee geaccepteerd.²⁵⁷ Onbekend is bij welk verschil sprake is van niet geoorloofde staatssteun. Dit zal in een concreet geval beoordeeld moeten worden.

Horizontale consistentie

“Artikel 49 EG [56 VWEU] moet aldus worden uitgelegd dat wanneer een regionaal publiek monopolie inzake sportweddenschappen en loterijen is ingevoerd om te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en om gokverslaving te bestrijden, en een nationale rechterlijke instantie tegelijkertijd vaststelt:

- dat andere soorten kansspelen mogen worden geëxploiteerd door particuliere marktdeelnemers die over een vergunning beschikken, en
- dat de bevoegde autoriteiten op het gebied van andere soorten kansspelen, waarvoor dit monopolie niet geldt en die bovendien een groter verslavingsrisico inhouden dan de spelen waarvoor dit monopolie geldt, een beleid voeren dat gericht is op een uitbreiding van het aanbod, waardoor de spelactiviteiten zich verder ontwikkelen en worden gestimuleerd, met name om de inkomsten daaruit te maximaliseren,²⁵⁸
- deze nationale rechterlijke instantie op wettige gronden tot de conclusie kan komen dat een dergelijk monopolie niet geschikt is om het doel waarvoor het is ingevoerd te verwezenlijken door ertoe bij te dragen dat de gelegenheden tot spelen worden verminderd en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt.

²⁵⁷ C35/2010: Danish online gambling duties. 20 september 2011.

²⁵⁸ C48/08 Carmen Media. 8 september 2010

De omstandigheid dat de kansspelen waarvoor dit monopolie geldt en deze andere soorten kansspelen respectievelijk onder de bevoegdheid van de regionale autoriteiten en onder de bevoegdheid van de federale autoriteiten vallen, doet hier niet aan af.²⁵⁹

Conclusie: Indien 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 voeren, zij zich onder die omstandigheden niet meer op de rechtvaardiging van het monopolie kunnen beroepen. 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).²⁶⁰

Koppeling online en *land-based* vergunningen

De Belgische Kansspelwet koppelt de vergunning voor online gaming aan het hebben van een *land-based* vergunning voor het aanbieden van kansspelen. Hiermee is het mogelijk in strijd met artikel 49 en 56 VWEU. Hierover zijn klachten ingediend maar die zijn door de nationale rechter afgewezen. Er is nog geen uitspraak op Europees niveau hierover geweest. Wel heeft de Europese Commissie hier een opinie over geschreven. Het koppelen van een online vergunning aan een *land-based* vergunning werpt namelijk toetredingsdrempels op voor de online aanbieders.

Juridisch kader

Bij toetreding op de casino- of speelautomatenmarkt van een EU-lidstaat is van belang dat het vrije verkeer van goederen, diensten en mensen niet belemmerd wordt. De regels ter waarborging van de interne markt zijn vastgelegd in het Verdrag van de Werking van de Europese Unie (VWEU) en dan met name in artikel 49 en 56 (zie Box A.1 en Box A.2).

Box A.1 De vrijheid van vestiging mag niet belemmerd worden

Artikel 49 VWEU (voorheen artikel 43 EG)

In het kader van de volgende bepalingen zijn beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verboden. Dit verbod heeft eveneens betrekking op beperkingen betreffende de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen door de onderdanen van een lidstaat die op het grondgebied van een lidstaat zijn gevestigd.

De vrijheid van vestiging omvat, behoudens de bepalingen van het hoofdstuk betreffende het kapitaal, de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan alsmede de oprichting en het beheer van ondernemingen, en met name van vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 54, overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld.

Bron: Verdrag van de Werking van de Europese Unie

²⁵⁹ C48/08 Carmen Media. 8 september 2010 & HvJ EU 8 september 2010 (Markus Stoss e.a.), zaak C-316/07 e.v.

²⁶⁰ Brief aan de Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010-2011, 24 557 nr. 124. Den Haag, 19 maart 2011

Box A.2 Het vrij verrichten van diensten mag niet belemmerd worden

Artikel 56 VWEU (voorheen artikel 49 EG)

In het kader van de volgende bepalingen zijn de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan dat, waarin degene is gevestigd te wiens behoefte de dienst wordt verricht.

Het Europees Parlement en de Raad kunnen, volgens de gewone wetgevingsprocedure, de bepalingen van dit hoofdstuk van toepassing verklaren ten gunste van de onderdanen van een derde staat die diensten verrichten en binnen de Unie zijn gevestigd.

Bron: Verdrag van de Werking van de Europese Unie

Uit de jurisprudentie van het Hof kunnen ook eisen over de wijze van toetreding tot de casino-markt geconcludeerd worden. Zo heeft het Hof prejudiciële vragen beantwoord in de Engemann zaak op basis van vragen van een deelstaat in Oostenrijk. De antwoorden op deze vragen zijn als volgt:²⁶¹

“Artikel 43 EG [49 VWEU, zie Box A.1] moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de regeling van een lidstaat die de exploitatie van kansspelen in casino’s bij uitsluiting voorbehoudt aan marktdeelnemers die hun zetel hebben op het grondgebied van deze lidstaat.”

“De uit de artikelen 43 EG [49 VWEU] en 49 EG [56 VWEU, zie Box A.2], het beginsel van gelijke behandeling en het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit voortvloeiende transparantieplichting staat eraan in de weg dat alle concessies voor de exploitatie van casino’s op het grondgebied van een lidstaat zonder aanbesteding worden verleend”.

Hieruit volgt allereerst dat een lidstaat geen regeling mag hanteren, die marktdeelnemers zonder zetel in het betreffende lidstaat uitsluiten van exploitatie van kansspelen in casino’s. Ook is het niet toegestaan dat alle concessies voor de exploitatie van casino’s binnen een lidstaat zonder aanbesteding worden verleend.

Uit een andere, recentere, zaak blijkt dat bij aanbesteding de positie van de huidige licentiehouder niet mag worden beschermd.

*“De artikelen 43 EG [49 VWEU] en 49 EG [56 VWEU], het beginsel van gelijke behandeling en het doeltreffendheidsbeginsel moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat die in strijd met het Unierecht een categorie van exploitanten heeft uitgesloten van de verlening van concessies om een economische activiteit uit te oefenen en die probeert die schending te verhelpen door een aanzienlijk aantal nieuwe concessies aan te besteden, de door de bestaande exploitanten verworven handelsposities beschermt, in het bijzonder door te voorzien in minimumafstanden tussen de vestigingen van nieuwe concessiehouders en die van bestaande exploitanten”.*²⁶²

²⁶¹ Engemann C-64/08, 9 september 2010.

²⁶² C-72/10 Costa en Cifone, 16 februari 2012

Bijlage B Empirische analyse *land-based* kansspelmarkt

Wat bepaalt de bruto spelopbrengst van Holland Casino?

Gegevens voor de empirische analyse

De casinomarkt wordt op dit moment bediend door Holland Casino. Een empirisch onderzoek naar de werking van de casinomarkt is daarmee sterk afhankelijk van gegevens over Holland Casino. De resultaten van het marktonderzoek kunnen wel vergeleken worden met uitkomsten uit markten in andere landen met een groter aantal aanbieders. De empirische analyse in deze bijlage is gebaseerd op openbare cijfers van Holland Casino over de jaren 1999-2010, afkomstig uit de jaarverslagen 2003-2010. Daarnaast is gebruikgemaakt van een lijst met de postcodes van alle speelautomatenhallen in Nederland en zijn geaggregeerde gegevens over de bruto spelopbrengst van de speelautomatenbranche gebruikt. Deze gegevens zijn gebruikt om inzicht te krijgen in de mate van concurrentie tussen de speelautomatenbranche en Holland Casino.

Verklarende variabelen

Ter bepaling van de verdienmogelijkheden van casino's en de factoren die daarop van invloed zijn, is een paneldatamodel opgesteld dat de *bruto baten* per casino voor de periode 1999-2010 beoogt te verklaren uit de volgende variabelen^{263,264}:

- het aantal *speeltafels* per locatie (jaarverslagen Holland Casino, 2003-2010);
- het aantal *automaten* per locatie (jaarverslagen Holland Casino, 2003-2010);
- het aantal inwoners binnen een straal van 10 kilometer rondom een Holland Casino (o.b.v. CBS, 2012);
- een dummy voor het *rookverbod* per 1 juli 2008;
- de ontwikkeling van het *nominale bruto binnenlands product* (CBS, 2012);²⁶⁵
- een maat voor de *concurrentie van nabijgelegen casino's*;
- een maat voor de *concurrentie van nabijgelegen speelhallen* (o.b.v. Verispect, 2011);
- het gemiddeld aantal kansspelautomaten per speelhal per jaar (o.b.v. Regioplan (2009) en jaarverslag Verispect 2010);
- het gemiddeld aantal spelersplaatsen per speelhal per jaar (o.b.v. Regioplan (2009) en jaarverslag Verispect 2010);
- de opbrengst van de totale speelautomatenbranche (o.b.v. KPMG (2004), KPMG (2007) en HBB (2011));
- de winst van de totale speelautomatenbranche (o.b.v. KPMG (2004), KPMG (2007) en HBB (2011)).

²⁶³ Vestiging Schiphol is in het model buiten beschouwing gelaten omdat deze vestiging zich achter de paspoortcontrole bevindt. De onderlinge afstanden tussen casino's en speelautomatenhallen spelen een belangrijke rol in het model, terwijl vestiging Schiphol alleen bereikbaar is voor vliegtuigpassagiers.

²⁶⁴ In plaats van een dummy om de opstarttijd van de opening van een nieuw casino in kaart te brengen, is ervoor gekozen om voor een nieuw geopende vestiging het jaar van opening en de twee opvolgende jaren buiten beschouwing te laten.

²⁶⁵ Er is gekozen voor het nominale BBP, omdat ook de spelopbrengst nominaal is.

Er is gebruikgemaakt van een lineaire regressie (OLS) van paneldata gebaseerd op de bovenstaande variabelen. De paneldataset bestaat uit een waarde voor elk van de bovenstaande variabelen per casino per jaar. De waarde voor de dummy voor het rookverbod, het BBP en het gemiddelde aantal kansspelautomaten per speelhal is per jaar voor elk casino hetzelfde.²⁶⁶ In de analyse is uiteindelijk gekozen voor een logaritmisch verband tussen de bruto spelopbrengst en de verklarende variabelen.

Validatie en aanvulling uitkomsten op basis van internationale literatuur

De resultaten in Hoofdstuk 4 zijn specifiek afgeleid voor de Nederlandse situatie en gebaseerd op openbare gegevens van Holland Casino. Dat impliceert dat de onzekerheid rondom de uitkomsten groter wordt, wanneer aanbieders de markt zouden betreden met een concept dat sterk afwijkt van het concept van Holland Casino, bijvoorbeeld door veel meer entertainment, wellness of ander vertier te bieden (hetgeen Holland Casino nu overigens niet mag). Ook de conclusies over de minimum efficiëntie komen onder druk te staan, wanneer een toetredster een heel andere kostenstructuur heeft, bijvoorbeeld doordat deze niet gebonden is aan de CAO van Holland Casino.

Voor zover mogelijk zijn de uitkomsten daarom gevalideerd op basis van de internationale wetenschappelijke literatuur en een aantal beleidsstudies met betrekking tot de casinomarkt. De lessen uit de literatuur worden hieronder per thema besproken. Daarbij komen ook enkele aspecten aan de orde die niet konden worden onderzocht met de gegevens die beschikbaar waren voor de Nederlandse markt.

Verklaringen voor de teruglopende opbrengst en winst

In het voorgaande werd een afname van ongeveer 30 procent van de bruto spelopbrengst toegeschreven aan het rookverbod. Dit rookverbod is halverwege 2008 geïntroduceerd. Gelijktijdig is een wijziging in de kansspelbelasting doorgevoerd: de belasting op kansspelautomaten is verhoogd en die van tafelspelen verlaagd. Per saldo leverde dit een verhoging van de belastingdruk voor Holland Casino op. In 2009 en 2010 bedroeg de totale belasting van Holland Casino 25,9 procent van de bruto spelopbrengst, terwijl dit in 2007 nog 24,1 procent was (jaarverslag Holland Casino 2010). Deze twee factoren, in combinatie met de economische crisis, zijn volgens Holland Casino verantwoordelijk voor daling van de winst sinds 2007, met zelfs een verlies in 2009 en 2010: *“Voornamelijk door de invoering van het rookverbod per 1 juli 2008, de wijziging in de kansspelbelasting en de financiële crisis zijn de winstniveaus in 2008 t/m 2010 lager dan in voorgaande jaren.”* (Holland Casino, *Financieel Jaarverslag 2010*). In het *Financieel Jaarverslag 2009* legt Holland Casino tevens de link met de *“heftige concurrentie van legale speelautomatenhallen, die hun productaanbod verbreden tot integrale uitgaanscentra”* en met het *“groeibende illegale online casino-spelaanbod”*.

In de empirische analyse werden echter geen aanwijzingen gevonden voor een effect van de concurrentie door speelautomatenhallen op de spelopbrengsten. De cijfers wijzen eerder op het tegendeel. De economische crisis speelt volgens de analyse wel een plausibele rol: de economische

²⁶⁶ Tot en met 2007 heeft de dummy voor het rookverbod de waarde 0, in 2008 ½ en daarna 1.

ontwikkeling vertaalt zich volgens de data-analyse ongeveer één-op-één in ontwikkeling van de bruto spelopbrengst.²⁶⁷ Maar het BBP-volume is ondanks de crisis amper afgenomen: de inflatie was ongeveer even groot als de economische krimp.

De wijziging van de *kansspelbelasting* is evident van invloed op de businesscase van Holland Casino. Holland Casino heeft er echter voor gekozen deze wijziging niet tot uitdrukking te laten komen in de uitkeringspercentages van de tafelspelen en de automaten. De organisatie absorbeert het effect van de wijziging dus zelf en wentelt deze niet af op de bezoekers. Derhalve kan dan ook wel een effect verwacht worden op de winstgevendheid, maar niet op de bruto spelopbrengsten van Holland Casino. Al met al blijven als valide ‘externe’ verklaring voor de sterk dalende spelopbrengsten sinds 2008 dus alleen het rookverbod en de concurrentie van online aanbieders over. In het onderstaande worden die verklaringen in een internationaal kader geplaatst.

Rookverbod

Er is zeer veel onderzoek gedaan naar het effect van een rookverbod op de inkomsten, winsten en werkgelegenheid in de horeca. De effecten daarvan zijn nogal eens tegenstrijdig en hangen sterk samen met de belangen van de financier. Het onderzoek naar het effect van een rookverbod op casino's is veel schaarser, maar het onderzoek dat er is, wijst ondubbelzinnig op een negatief effect.

Gezien het feit dat zowel in België als in Duitsland een rookverbod in casino's geldt, zou dit impliceren dat het verwachte effect in Nederland eerder in de buurt van -10 procent ligt. Dit staat haaks op het effect van -30 procent dat uit de data-analyse naar voren komt. Een ander punt dat in de literatuur wordt genoemd is dat dergelijke effecten vaak met de tijd wat afnemen, door gewenning en doordat het aantal rokers in de bevolking afneemt (Thalheimer and Ali 2008).

Tabel B.1 geeft een overzichtje van de beschikbare wetenschappelijke literatuur op dit punt en de belangrijkste bevindingen. In de literatuur wordt een effect tussen -9 procent en -20 procent gevonden. Interessant is daarbij de studie van Pakko (2008), die onderscheid maakt tussen casino's die dicht bij en verder van de grens liggen en dus meer of minder last hebben van gelegenheden waar wel mag worden gerookt. Hoe verder van ‘rook-casino's’, hoe kleiner het effect van het rookverbod.

²⁶⁷ Dit resultaat is in lijn met de veronderstellingen in Swiss Institute of Comparative Law (2006)

Tabel B.1 Effect van een rookverbod op casino's

Auteur (jaar)	Land/staat	Invoering rookverbod	Effect
Thalheimer and Ali (2008)	Delaware	2002	Effect op vraag: -15,9%
Garrett and Pakko (2009)	Illinois	2008	Effect op inkomsten > -20% Effect op bezoeken -12%
Pakko (2008)	Delaware	2002	Effect op inkomsten -15,8%, -12,1%, -8,6%, afhankelijk van de aanwezigheid van alternatieve gokgelegenheden in de regio waar roken wel mag
Edwards et al. (2008)	New Zealand	2004	Aanwijzingen voor een afname van de uitgaven aan gokken door rookverbod

Online kansspelen

De afname van 30 procent sinds 2008 is in het licht van de bovenstaande analyse opmerkelijk groot: het rookverbod alleen zou voor hooguit 20 procent maar eerder voor 10 procent krimp verantwoordelijk moeten zijn. Andere verklaringen voor de moeizame resultaten van Holland Casino in de afgelopen jaren worden niet gestaafd door de empirie, zijn te gering of hebben alleen effect op de winst maar niet op de spelopbrengst.

Over het effect van online goksites (legaal en illegaal) op fysieke casino's is nog weinig bekend. Wetenschappelijke literatuur over dit onderwerp ontbreekt ten ene male. Kearney (2005) wijst erop dat behalve kannibalisatie er ook een positief effect kan zijn, via de advertenties van goksites waar ook fysieke casino's van kunnen profiteren. De vraag welk effect de overhand heeft en in welke mate wordt in het artikel echter niet beantwoord.

Een tweetal Nederlandse beleidsstudies zijn in dit kader echter relevant:

- In 2009 onderzocht Motivaction in opdracht van Holland Casino de *Kannibalisatie van online spellen*. Motivaction concludeert dat er daadwerkelijk kannibalisatie is: het aantal e-gamers en hun online bestedingen neemt toe en iets meer dan een kwart geeft aan minder aan offline casino's uit te geven. Wel gaat het deels om een andere doelgroep en een andere spelmotivatie. Een concrete schatting of prognose van de mate van kannibalisatie wordt echter niet gegeven;
- In 2011 deed Boston Consulting Group in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie onderzoek naar online kansspelen. De markt voor online kansspelen wordt geschat op € 160 miljoen. De groei is met 17 procent in 2010 hoog, maar lager dan het gemiddelde van 25 procent in de vijf jaar daarvoor. Voor de komende jaren verwacht BCG een groei van 12 procent, waarmee de markt uitkomt op € 280 miljoen in 2015 (BCG, 2011; p. 15). De studie stelt dat van de afname van de spelopbrengsten van Holland Casino sinds 2007, zo'n € 5 miljoen (tussen € 0 en 8 miljoen) is toe te schrijven aan de opkomst van online kansspelen (BCG, 2011; p. 45). Dit correspondeert met iets minder dan 1 procent per jaar, of cumulatief met niet meer dan 3 procent tussen 2007 en 2010. In de toekomst zal de kannibalisatie naar de verwachting van BCG afvlakken. De studie merkt verder op dat ook in het VK en in Italië de fysieke casino's in opbrengsten zijn gekrompen, maar die krimp wordt ruimschoots gecompenseerd door de groei van online. In Nederland is er ook per saldo een flinke afname.

Samenvattend: BCG (2011) is de enige bron die een kwantitatieve inschatting geeft van de kannibalisatie van fysieke casino's door online goksites. Deze bron houdt het op een effect van hooguit 1 procent per jaar, dat in de toekomst af zal vlakken. Dit is redelijk in lijn met de aanname van het Swiss Institute of Comparative Law (2006), dat in een marktscenario met sterke groei van online uitgaat van een kannibalisatie ten opzichte van de BBP-ontwikkeling van 0,5 procent per jaar.

Prijselasticiteit

In de economische literatuur wordt de totale inleg gebruikt om de vraag naar casinospelen en kansspelspelautomaten te onderzoeken. Echter is voor casinospelen over het algemeen alleen de totale opbrengst aanwezig als variabele, waarvan de prijs een component is. Hierdoor kunnen de gegevens niet worden gebruikt voor het bepalen van de prijselasticiteit, zodat er in de literatuur alleen onderzoek is gedaan naar de prijselasticiteit van kansspelautomaten. In een onderzoek van Thalheimer en Ali (2003) naar kansspelautomaten in de V.S. is het winstpercentage van het casino op de inleg als determinant gebruikt voor het bepalen van de prijselasticiteit. Uit dit onderzoek blijkt dat de vraag elastisch is bij hoge winstpercentages en dat de elasticiteit afneemt naarmate het winstpercentage daalt. De speelautomaten bij Holland Casino hebben momenteel gemiddeld een uitkeringspercentage van 92,4 procent.²⁶⁸ Dit ligt zeer dicht bij de waarde met prijselasticiteit -1, waarbij op grond van onderstaande tabel maximale spelopbrengst wordt gegenereerd. Dit verklaart mogelijk waarom Holland Casino de verhoging van de kansspelbelasting niet heeft vertaald in een verandering van de uitkeringspercentages. Tevens impliceert het dat een toetreder op de markt weinig profijt zal hebben van het verhogen (of verlagen) van het uitkeringspercentage.

Tabel B.2 Prijselasticiteit speelautomaten

Winstpercentage	10.4%	7.0%	6.1%
Prijselasticiteit	-1.5	-1.0	-0.9

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. Thalheimer en Ali (2003).

Ook zijn er verschillende onderzoeken geweest naar de kruiselasticiteit van concurrerende casino's. Onderstaande tabel geeft een samenvatting van een groot aantal studies naar kruiselasticiteiten op de casinomarkt.

²⁶⁸ Deze informatie is afkomstig van Holland Casino.

Tabel B.3 Concurrentie tussen casino's

Artikel	Land	Jaren	Concurrentie-effect
Hunsaker. (2001)	J V.S.	1978-1998	Toename van opbrengsten in resort casino's na toetreding op de markt van riverboat casino's op ver verwijderde locaties.
Shonkwiler, J.S. (1993)	V.S.	1969-1991	Significante afname van casino-opbrengsten in Nevada na de invoering van casino's in Atlantic City, New Jersey (-10% ~ -12%).
Thalheimer and Ali (2003)	V.S.	1991-1998	<ul style="list-style-type: none"> • Significante afname van opbrengsten van kansspelautomaten op riverboat casino's en racetracks naarmate een concurrerende riverboat casino of racetrack zich dichterbij gevestigd heeft (-27%). • Significante afname van opbrengsten van kansspelautomaten op riverboat casino's en racetracks naarmate een concurrerend Indiaans casino zich dichterbij gevestigd heeft (-11%). • Significante toename van staatsopbrengsten van kansspelautomaten naarmate de afstand tot een concurrerend riverboat casino met overheidsrestricties afneemt (16%).

Bron: Swiss Institute of Comparative Law (2006)

In het onderzoek van Hunsaker (2001) valt op dat de grote 'resort' casino's (Atlantic City en Las Vegas) profiteren van de komst van de kleinere riverboat casino's. De verklaring hiervoor is dat casinomarkt een groter publiek bereikt, waardoor het aantal mensen dat bereid is een bezoek te brengen aan de grote casino's ook toeneemt. Hunsaker stelt zelfs dat wanneer meer regio's in de Verenigde Staten riverboat casino's openen, in ieder geval Las Vegas hier geen negatief effect van zal ondervinden omdat Las Vegas veel meer biedt dan de mogelijkheid om te gokken: Las Vegas concurreert zelfs met DisneyWorld aan de andere kant van het land. Ook Atlantic City en Las Vegas, die beide een vergelijkbaar product aanbieden, blijken ondanks de grote onderlinge afstand wel te concurreren (-10 procent ~ -12 procent). Ook dicht bij elkaar liggende riverboat casino's concurreren sterk met elkaar. Dit sluit aan bij de bevindingen in de empirische analyse van de cijfers van Holland Casino. De mate van differentie in de markt is uiteindelijk bepalend voor de onderlinge concurrentie.

Invloed van overheidsregulering

Naast concurrentie van andere casino's oefenen overheden ook invloed uit op casino's door middel van regulering. Onderstaande tabel vat drie studies samen naar de verschillende effecten van overheidsregulering op de casinomarkt.

Uit deze onderzoeken blijkt dat overheidsbeperkingen een negatieve invloed hebben op de inkomsten van casino's. Langere openingstijden, vrij te kiezen winstpercentages en een groter oppervlak voor kansspelautomaten zorgen alle drie voor hogere casino-inkomsten.

Tabel B.4 Effect van diverse vormen van regulering

Artikel	Land	Jaren	Effect van overheidsregulering
Nichols (1998a)	V.S.	1964-1988	<ul style="list-style-type: none"> • Opbrengsttoename van riverboat casino's na deregulering van beperkingen op winstpercentages en openingstijden. • Opbrengsttoename van riverboat casino's na deregulering van beperkingen op openingstijden van riverboat casino's in grensstaten.
Nichols (1998b)	V.S.	1978-1996	<ul style="list-style-type: none"> • Opbrengsttoename van casino's in Atlantic City na deregulering resulterend in meer vloeroppervlak voor speelautomaten. • Significant positief effect op casino's in Atlantic City na deregulering resulterend in langere openingstijden.
Thalheimer and Ali (2003)	V.S.	1991-1998	<ul style="list-style-type: none"> • Opbrengstafname van riverboat casino's na overheidsbeperkingen op winstpercentages (-36%). • Opbrengstafname van riverboat casino's na overheidsbeperkingen op openingstijden (-35%). • Opbrengstafname van riverboat casino's door een combinatie van overheidsbeperkingen op winstpercentages en openingstijden (-59%).

Bron: Swiss Institute of Comparative Law (2006)

Bijlage C Businesscase van een toetreder

Doel en opzet businesscase

Het doel van deze gestileerde businesscase is om te illustreren op welke wijze de scenario's van elkaar verschillen vanuit de positie van een mogelijke toetreder. De businesscase doet dit door antwoord te geven op de vraag bij welke bruto spelopbrengst aan tafelspelen en speelautomaten een toetreder de investering in de exploitatiejaren terugverdient. Op tijdstip $t=0$, zeg: 2012, wordt er gekeken naar de benodigde investeringen, terugkerende uitgaven en inkomsten in de toekomst ($t>0$, dus vanaf 2013) en wordt er berekend of de netto contante waarde van inkomsten minus uitgaven positief is. De inrichting van de businesscase is gebaseerd op de winst- en verliesrekening van bestaande casino's, in het bijzonder die van Holland Casino. Hieraan toegevoegd zijn de voor een toetreder relevante toetredingskosten, uittredingsopbrengsten en mogelijke vergunningskosten. In de verschillende scenario's wordt er gevarieerd in de veronderstellingen die aan de businesscase ten grondslag liggen.

Toelichting op de businesscase

De analyse in deze businesscase wijkt af van een standaard businesscase, omdat er geen voorspellingen worden gedaan over marktaandeel en de daaruit af te leiden omzet. De businesscase is gestileerd: het betreft geen specifieke locatie met specifieke gegevens. Wat de businesscase doet, is gegeven een bruto omzet aan tafelspelen en speelautomaten op $t=1$, berekenen wat de daarbij behorende uitgaven en inkomsten zijn, zowel in het toetredingsjaar als in de vergunningsjaren daarna. Deze stroom aan uitgaven en inkomsten bepaalt of de investering (het toetreden) voldoende rendabel is voor de toetreder. Hiertoe worden alle inkomstenstromen in de toetredings- en vergunningsjaren bij elkaar opgeteld en contant gemaakt, hetzelfde gebeurt met de uitgaven, en de businesscase 'sluit' precies als de contant gemaakte inkomstenstromen gelijk zijn aan de contant gemaakte uitgavenstromen. De uitgaven zijn ingedeeld in te maken uitgaven bij toetreding en te maken uitgaven daarna. Vervangingsinvesteringen en de restwaarde worden apart onderscheiden.

Op deze manier illustreert de businesscase de verschillen tussen scenario's voor een toetreder, doordat de benodigde omzet waarbij de businesscase sluit varieert tussen scenario's. Ook varieert de benodigde omzet met de hoogte van parameters als de vergunningsperiode en de discontoet.

Inkomsten in de businesscase

De gehanteerde inkomstencategorieën zijn: de bruto-spelopbrengst gegenereerd door tafelspelen en speelautomaten, tronc/fooiën, horeca-opbrengsten, entreegelden en parkeeropbrengsten. De 'onbekende' variabele is de bruto-spelopbrengst aan tafelspelen en speelautomaten gezamenlijk, in het jaar $t=1$, 2013. De verdeling tussen spelopbrengst tafelspelen (47 procent) en spelopbrengst speelautomaten (53 procent) wordt geacht vast te zijn in de tijd en is gebaseerd op die

van Holland Casino in 2009²⁶⁹. De overige spelopbrengst is gerelateerd aan de bruto spelopbrengst aan tafelspelen en speelautomaten, met uitzondering van de tronc en fooien: de tronc is een percentage van alleen de bruto spelopbrengst van tafelspelen (12 procent, gebaseerd op Holland Casino); de fooien zijn een percentage van de horeca-omzet (6 procent, gebaseerd op Holland Casino).

De parkeeropbrengsten zijn ongeveer 1 procent van de bruto spelopbrengst aan tafelspelen en speelautomaten, wederom gebaseerd op Holland Casino. Bij de horeca-opbrengsten en de entreegelden wijkt de businesscase af van Holland Casino in 2009. De veronderstelling is dat de scenario's beleidsmatig ruimte geven voor een toename in de horeca-omzet en in het entertainmentaanbod, en dat toetreders daardoor hogere omzet maken: in de horeca en via entreegelden. Waren de horeca-opbrengsten ongeveer 5 procent van de bruto spelopbrengst aan tafelspelen en speelautomaten bij Holland Casino, de businesscase veronderstelt dat de scenario's ruimte geven voor toetreders om tot 8 procent te kunnen komen. De entree-opbrengsten lagen voor Holland Casino in 2009 op ongeveer 0,5 procent van de bruto spelopbrengst aan tafelspelen en speelautomaten. De businesscase veronderstelt een vijfmaal zo hoog percentage, een uiting van toegenomen opbrengsten door entertainmentaanbod. Al deze percentages worden geacht gelijk te blijven in de tijd.

Op basis van de bruto spelopbrengst aan tafelspelen en speelautomaten op $t=1$ wordt de spelopbrengst in latere jaren berekend. Deze ontwikkeling is in de businesscase exogeen en gebaseerd op de inzichten uit de empirische analyse uit Bijlage B. De veronderstellingen zijn als volgt. De uitgaven aan tafelspelen en speelautomaten in casino's stijgen elk jaar met 2 procent door reële BBP-groei en dalen met 0,5 procent door concurrentie van online-spelen. Netto resteert dus 1,5 procent groei ieder jaar. Verondersteld wordt dat de bruto spelopbrengst aan tafelspelen en speelautomaten met dit zelfde percentage groeit. Hier bovenop wordt in 2014 deze spelopbrengst geacht eenmalig met 11 procent te stijgen en in 2015 nog eens met 1 procent. Dit als gedragsreactie van bezoekers op het eerder ingevoerde rookverbod (1 procent in 2014 en in 2015) en een veronderstelde efficiëntieslag van een toetreders (10 procent in 2014).

Uitgaven in de businesscase²⁷⁰

De kosten bestaan uit een vast en een variabel deel. De variabele kosten zijn alle percentages van de totale spelopbrengst en bestaan uit de categorieën personeel, bedrijfskosten, huisvesting, marketing en automatisering. De aandelen hangen af van het scenario en van de vraag of een bestaand casino wordt overgenomen of een nieuw casino wordt gebouwd²⁷¹. De vaste kosten zijn die voor immateriële vaste activa (software en ontwikkeling) en materiële vaste activa: gebouwen/verbouwingen, terreinen, installaties en overige vaste bedrijfsactiva. Ook de hoogtes van de

²⁶⁹ Van de recente jaren waarover cijfers bekend zijn – 2008, 2009 en 2010 – lijkt het jaar 2009 het meest representatief. Het rookverbod was al ingevoerd, de effecten van de recessie waren waarschijnlijk niet op het top-punt.

²⁷⁰ Een belangrijke afwijking van de winst- en verliesrekening van Holland Casino is dat in de businesscase wordt geabstraheerd van de bijzondere lasten in recente jaren m.b.t. pensioenen en reorganisatie.

²⁷¹ In scenario 1 bij overname: personeelskosten 40 procent van totale bruto spelopbrengst, bedrijfsvoering 10 procent, huisvesting 5 procent, marketing 2,5 procent en automatisering 2,5 procent. Deze percentages zijn gebaseerd op Holland Casino in 2009, namelijk op de verhoudingen tussen de variabele kostencategorieën en op de verhouding tussen variabele kosten en bruto spelopbrengst. Bijvoorbeeld: personeelskosten € 254 miljoen in 2009 (blz. 11 Jaarrekening 2010) en bruto baten € 596 miljoen in 2009 (blz. 36 Jaarrekening 2010) geeft 43 procent, in de businesscase vastgesteld op 40 procent.

vaste kosten hangen af van het scenario en van de vraag of een bestaand casino wordt overgenomen of een nieuw casino wordt gebouwd; zie verderop.

Belastingen

De businesscase geeft op het niveau van de toetreders de af te dragen kansspelbelasting (in beginsel de huidige 29 procent) en de BTW (19 procent voor entree- en parkeergelden, 13 procent op horeca-opbrengsten als een gemiddelde tussen 6 procent en 19 procent). Gemakshalve is geabstraheerd van vennootschapsbelasting. In werkelijkheid zal het bestaan van vennootschapsbelasting de winst waarmee de investeringen kunnen worden terugverdiend verkleinen, waardoor een hogere bruto spelopbrengst aan tafelspelen en speelautomaten is vereist om de businesscase te laten sluiten.²⁷²

Beleidsmatige knoppen in de businesscase

Behalve dat er verschillen zijn tussen scenario's, bestaan er in de businesscase ook beleidsmatige knoppen waaraan 'gedraaid' kan worden. Dit betreft de lengte van de vergunningsperiode (in beginsel geprikt op 15 jaar)²⁷³, het bestaan en de omvang van vergunningskosten (eenmalig en/of terugkerend) en de hoogte van de kansspelbelasting. De lengte van de vergunningsperiode bepaalt gedurende welke termijn de investering kan worden terugverdiend. In de businesscase wordt verondersteld dat de vaste activa op het eind van de vergunningsperiode tegen restwaarde worden verkocht en als opbrengst ingeboekt. Er kunnen om verschillende redenen vergunningskosten worden geïnd, met name om administratieve kosten voor de overheid te dekken, en om overwinsten (*rents*) af te romen die door beperking van het aanbod worden gecreëerd.

Uiteraard zijn er in werkelijkheid méér beleidsmatige keuzes die invloed hebben op de businesscase van een toetreders. Vergunningsvoorwaarden zoals de mogelijkheden voor marketing en reclame²⁷⁴ zijn mogelijk van invloed op de totale omvang van de markt, op marktaandelen van individuele casino's en daarmee op de spelopbrengst van die casino's, en tevens op de kosten van casino's. Vanwege het ontbreken van empirische onderbouwing voor concrete relaties tussen dit type vergunningsvoorwaarden en kosten/inkomsten van toetreders, beperkt de businesscase zich tot bovengenoemde beleidsmatige knoppen.

Toegepaste discontovoet en prijspeil

De toegepaste discontovoet heeft een hoogte van (reëel) 8 procent. Deze is gebaseerd op een quick-scan van *wacc's* (*weighted average cost of capital*) van casino's en aanverwante ondernemingen. De businesscase werkt met reële prijzen van het jaar 2009.

²⁷² Hierbij dient dan nog rekening te worden gehouden met mogelijke verliesverrekening en met de Vpb-behandeling van mogelijke buitenlandse toetreders.

²⁷³ De internationale *quick-scan* laat zien dat een vergunningsduur van 10 tot 15 jaar gebruikelijk is. Zie paragraaf 3.5. Zo hebben casinovergunningen van de onlangs gesloten openbare aanbesteding in Oostenrijk een looptijd van 15 jaar, mede om de vergunninghouder voldoende tijd te geven om de noodzakelijke investeringen voor de oprichting van een casino af te schrijven.

²⁷⁴ Zie *Uitgaven in de businesscase* en *Vershillen tussen scenario's* voor de gehanteerde veronderstellingen m.b.t. de kosten voor marketing.

Afbakening

De businesscase analyse is toegepast op scenario's 2, 3 en 4. Scenario 5 (productdifferentiatie) wijkt sterk af van de huidige situatie en kan door het ontbreken van gegevens niet als businesscase geanalyseerd worden. In scenario 1 wordt de hele markt in een keer aanbesteed en is de vraag minder relevant wat de drempel voor overname of vestiging van een casino is. In dit scenario moet de toetreders de exploitatie van alle bestaande casino's overnemen.

Verschillen tussen scenario's

Het verschil tussen scenario 3 enerzijds en 4 en 5 anderzijds komt tot uiting in de *kosten*. Als gevolg van het toestaan van het uitbaten van meerdere casino's per exploitant en mogelijke buitenlandse toetreding (door toetreders die al meerdere casino's uitbaten) treden er in scenario 4 en 5 t.o.v. scenario 3 schaalvoordelen op:

- in scenario 3 worden t.o.v. de kosten van Holland Casino schaalnadelen verondersteld, omdat een toetreders slechts één casino mag exploiteren. Deze zijn € 2,5 miljoen per jaar (ongeveer 50 procent meer dan de geschatte gemiddelde centrale kosten per Holland Casino-vestiging). In scenario's 4 en 5 worden deze schaalnadelen gehalveerd;
- in scenario's 4 en 5 liggen de bedrijfskosten, automatiseringskosten, de kosten van installaties en andere vaste bedrijfsmiddelen bij veronderstelling alle 10 procent lager dan in scenario 3;
- in scenario's 4 en 5 liggen bovendien de kosten van marketing en van software en ontwikkeling 25 procent lager.

Er is *in de businesscase* geen verschil tussen scenario 4 en scenario 5. Locatiekeuze beïnvloedt zowel de kosten als de inkomsten van een toetreders. Deze invloed van locatie op kosten en inkomsten is in de businesscase niet meegenomen. Het betreft met andere woorden geen specifieke businesscase van een casinolocatie.

Verschillen tussen nieuwbouw en overname

In de businesscase is er een verschil tussen overname van een bestaand casino en de bouw van een nieuw casino, wat zich manifesteert in de hoogte van personeelskosten en bedrijfskosten en in de kosten van overname van vaste activa en van vervangingsinvesteringen m.b.t. vaste activa.

Personeelskosten en bedrijfskosten

- bij overname van een bestaand casino wordt verondersteld dat tevens het personeel wordt overgenomen. Indien een *nieuw* casino wordt gebouwd, is er geen sprake van overname van personeel, en resulteren bij veronderstelling 25 procent lagere personeelskosten en 10 procent lagere bedrijfskosten.

Vaste activa

- de vaste activa bestaan uit terreinen, gebouwen, verbouwingen, installaties, andere vaste bedrijfsmiddelen en immateriële vaste activa;
- de verschillen tussen overname en nieuwbouw komen tot uiting in:
 - verschillen in de kosten bij toetreding: voor *overname* van activa enerzijds en voor de kosten van *nieuwbouw* anderzijds; en in

- de kosten van *vervangingsinvesteringen* ná toetreding;
- de kosten van terreinen verschillen niet tussen overname en nieuwbouw en zijn gebaseerd op de (oorspronkelijke) aanschafwaarde zoals die bij een gemiddelde vestiging van Holland Casino in 2009 geldt, gecorrigeerd voor een inmiddels gestegen waarde van commercieel vastgoed;
- toetreding:
 - bij overname van een *bestaand* casino geldt voor gebouwen de (oorspronkelijke, voor algemene inflatie gecorrigeerde) aanschafwaarde als overnamekosten. Veronderstelling is dat de gestegen schaarstepremie tot uiting komt in de kosten van terreinen (zie hierboven). Voor verbouwingen, installaties, andere vaste bedrijfsmiddelen en immateriële vaste activa gelden bij overname van een bestaand casino de boekwaardes (aanschafwaarde minus afschrijvingen zoals bij een gemiddelde vestiging van Holland Casino) als overnamekosten. De waarde van de verbouwingen is hierbij relatief hoog;
 - bij bouw van een *nieuw* casino gelden niet de boekwaardes, maar de (oorspronkelijke) aanschafwaardes (zoals van een gemiddelde vestiging van Holland Casino) als kosten. De overnamekosten liggen bij verbouwingen, installaties, andere vaste bedrijfsmiddelen en immateriële vaste activa daarom hoger dan bij overname. Wél worden de kosten van verbouwingen gehalveerd t.o.v. overname van een bestaand casino (en liggen dus uiteindelijk lager), en wordt de aanschafwaarde van gebouwen gecorrigeerd voor toegenomen bouwkosten (en ligt daarom hoger);
- vervanging:
 - na de overname van een *bestaand* casino geldt voor de toetreders dat vervangingsinvesteringen worden gebaseerd op de aanschafwaardes van de vaste activa. De kosten hiervan liggen hoger dan de overnamekosten bij verbouwingen, installaties, andere vaste bedrijfsmiddelen en immateriële vaste activa;
 - na *nieuwbouw* geldt voor de toetreders eveneens dat vervangingsinvesteringen worden gebaseerd op de aanschafwaardes van de vaste activa. De verschillen met vervangingsinvesteringen na overname zijn dat de waarde van verbouwingen gehalveerd is t.o.v. overname van een bestaand casino; en dat de aanschafwaarde van gebouwen gecorrigeerd was voor toegenomen bouwkosten;
- ter illustratie:
 - worden alle vaste activa bij elkaar opgeteld, dus terreinen, gebouwen, verbouwingen, installaties, andere vaste bedrijfsmiddelen en de immateriële vaste activa, dan resulteert voor de overname van een bestaand casino ongeveer € 30 miljoen en voor de bouw van een nieuw casino ongeveer € 55 miljoen²⁷⁵. Het voordeel bij overname à € 25 miljoen bestaat uit veronderstelde lagere bedragen die betaald worden voor de overname van deels afgeschreven activa t.o.v.

²⁷⁵ Ter vergelijking. Bij Casino Enschede bedroegen bouwkosten € 16,5 miljoen (www.enschede-stad.nl/gebouwen.php?gebouw=Holland%20Casino), bij Casino Breda bedroegen bouwkosten € 43,4 tot 46,4 miljoen en investeringskosten € 51,2 miljoen (www.tielemans.nl/projecten.php?group=8&id=120, http://bouwmanagement.vbtgroep.nl/getattachment/Onze-referenties/Sport--leisure/Nieuwbouw,restauratie,-verbouw_Holland-Casino-Breda-20101022-Logo.pdf.aspx), bij de potentiële locatie Haarlem bedroegen de ingeschatte investeringskosten € 65 miljoen (www.hollandcasino.com/NR/rdonlyres/E2B6AC3F-2BF6-4E56-8299-9281C4867F3A/0/15_pers.pdf). Volgens het persbericht “[...] ligt het genoemde bedrag ruim € 20 miljoen te hoog; dit in relatie tot eerdere bouwprojecten van Holland Casino [...]”

nieuwbouw/nieuwe aanschaf hiervan. De belangrijkste posten hierbij zijn € 13 miljoen bij de andere vaste bedrijfsmiddelen, € 6 miljoen bij gebouwen en € 5 miljoen bij installaties;

- o na overname van een bestaand casino bedragen de vervangingsinvesteringen ongeveer € 4,7 miljoen per jaar, na nieuwbouw ongeveer € 4,5 miljoen per jaar.

Overige veronderstellingen

- er wordt niet afgeschreven op terreinen (net als bij Holland Casino) en er wordt geen waardevermeerdering van vaste activa ingeboekt;
- er vinden geen uitbreidingsinvesteringen plaats, ook niet als de spelopbrengst toeneemt;
- afschrijvingstermijnen afgeleid van Holland Casino: 40 jaar voor gebouwen, 10 voor verbouwingen, 8 voor installaties, 6 voor andere vaste bedrijfsmiddelen en 3 voor de immateriële vaste activa.

Uitkomsten scenario's

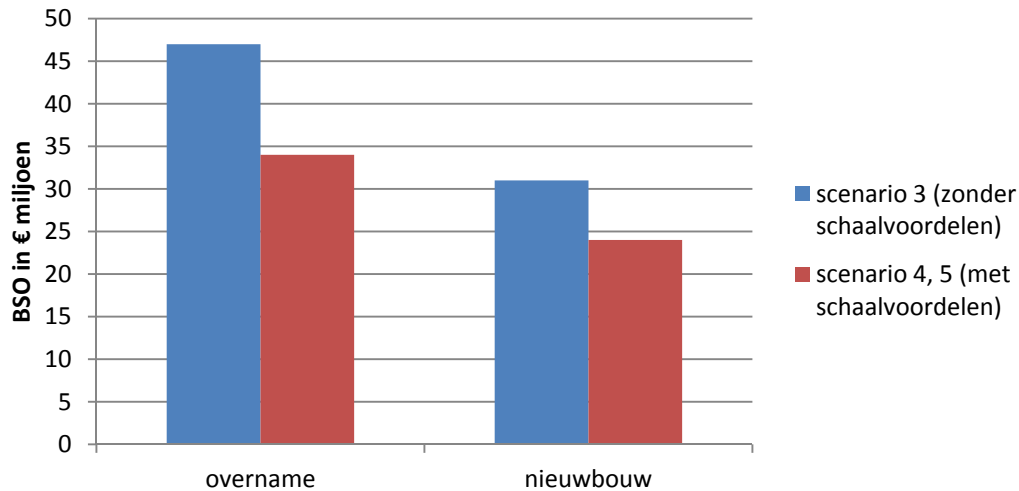
Bruto spelopbrengst tafels en automaten waarbij de businesscase sluit

In scenario 3 sluit de businesscase bij overname bij een spelopbrengst op $t=1$ van rond de € 47 miljoen. De verdisconteerde waarde van de inkomsten minus de uitgaven voor de vergunningsperiode is dan nul. Bij een spelopbrengst van € 31 miljoen sluit de businesscase bij nieuwbouw. Het verschil wordt voornamelijk verklaard door de lagere personeelskosten bij nieuwbouw, die de hogere overnamekosten meer dan goedmaken.

In scenario's 4 en 5 sluit de businesscase bij overname al bij een spelopbrengst op $t=1$ van rond de € 34 miljoen. Met name de variabele kosten (d.w.z., de terugkerende kosten) liggen lager dan in scenario 3, waardoor bij een lagere spelopbrengst toetreding al lucratief wordt. Bij een spelopbrengst van € 24 miljoen sluit de businesscase bij nieuwbouw. Wederom liggen de personeelskosten bij nieuwbouw lager en worden hogere overnamekosten meer dan goedgemaakt.

Figuur C.1 geeft bovenstaande bevindingen weer.

Figuur C.1 Bruto spelopbrengst tafelspelen en speelautomaten op t=1 waarbij businesscase toetredersluit (in € miljoen; vergunningsduur van 15 jaar)



Vergunningstermijn

De vergunningstermijn is in de basisanalyse op 15 jaar gezet. Wordt overname in scenario 3 als uitgangspunt genomen en een bij 15 jaar sluitende businesscase, dan resulteert zoals verwacht een negatieve businesscase al bij een vergunningstermijn van 14 jaar, en neemt de positieve waarde toe bij 16 jaar. Het vanuit 15 jaar laten variëren van de vergunningstermijn met een jaar of enkele jaren heeft evenwel geen heel groot effect op de uitkomst. Uiteraard geven de gehanteerde veronderstellingen geen realistisch beeld van de praktijk, waarbij verbouwingen en nieuwbouw tijd kosten en verkoop na de vergunningsperiode met onzekerheid is omgeven. Wel geeft dit een illustratie van een niet heel groot effect van het laten variëren van de vergunningstermijn met een jaar of enkele jaren, iets wat bevestigd wordt in de andere scenario's.

Vergunningskosten

Eénmalige vergunningskosten kunnen zodanig worden gekozen, dat ze het positieve saldo van een businesscase afromen. Bijvoorbeeld in scenario 3, bij nieuwbouw en een bruto spelopbrengst aan tafelspelen en speelautomaten van € 47 miljoen resulteerde een positief saldo van € 48 miljoen. Afhankelijk van het precieze moment van betaling van de vergunningskosten is dat dus het maximum aan vergunningskosten waarbij de businesscase nog sluit. Het jaarlijkse equivalent ligt rond de € 5 miljoen, hoger dus dan € 46 miljoen gedeeld door 15, omdat betalingen dan kunnen worden gespreid.

Omgekeerd geredeneerd: bij de introductie van vergunningskosten of bij een verhoging daarvan is een hogere bruto spelopbrengst aan tafelspelen en speelautomaten vereist om tot een sluitende businesscase te komen.

Gevoeligheid voor gekozen parameters: discontovoet en personeelskosten

Hoe bepalend zijn specifieke veronderstellingen voor de uitkomsten? Het beperken tot de hoogte van de discontovoet en de personeelskosten leidt tot het volgende beeld. Variaties in de hoogte

van de discontovoet hebben invloed op de uitkomst van de businesscase. Pas bij een bijna-halvering van de discontovoet (naar 4,75 procent) resulteert evenwel in scenario 3 bij overname en een bruto spelopbrengst aan tafelspelen en speelautomaten van € 47 miljoen een positief saldo van € 10 miljoen. In hetzelfde scenario en met dezelfde spelopbrengst bij nieuwbouw slaat het positieve saldo pas om in negatief bij een discontovoet van 21 procent. De resultaten lijken daarmee robuust voor variaties in de discontovoet.

Een gehanteerde veronderstelling is dat indien een nieuw casino wordt gebouwd, dat tot 25 procent lagere personeelskosten leidt. Uitgaande van scenario 3 en een sluitende businesscase (bij een omzet op $t=1$ van € 31 miljoen bij nieuwbouw) waarbij de verlaging van de personeelskosten op nul is gezet, resulteert een negatieve businesscase over de gehele periode van € 31 miljoen. De veronderstelde verlaging van personeelskosten is daarom van belang voor de uitkomsten: het verlaagt de drempel voor toetreding. De aanname is gebaseerd op het idee dat meer concurrentie de kosten drukt.²⁷⁶ Een nieuwe toetreder kan zijn organisatie zo inrichten dat een zo kostenefficiënt mogelijk aanbod ontstaat. Helaas is geen empirische analyse van toetreding in de kansspelmarkt bekend. Wel is in gesprekken aangegeven dat overname van het personeel van Holland Casino als belemmering wordt gezien (zie Hoofdstuk 5.2). Een vergelijking met casino's die onder meer in Frankrijk (Groupe Partouche) en Engeland (Grosvenor) opereren suggereert dat er – gebaseerd op het aandeel personeelskosten t.o.v. de omzet – inderdaad ruimte is voor enige verlaging van personeelskosten, al lijkt 25 procent dan wel fors. Gebaseerd op het aandeel personeelskosten in de (variabele) kosten lijkt er meer ruimte te zijn en lijkt de gehanteerde 25 procent niet plausibel.

Combinatie casino en hotelvoorzieningen

Wat is de businesscase van de combinatie casino-hotel? De vraag voor dit onderzoek is of het stellen van grenzen aan de casinovergunning toetreding ontmoedigt. Zo zijn in de huidige regelgeving volgens het advies van de landsadvocaat niet-kansspelactiviteiten alleen toegestaan als die activiteiten 'ten dienste staan' aan het aanbieden van kansspelen. Het is de vraag of het exploiteren van een hotel aan die eis voldoet.

Internationaal is het echter gebruikelijk om hotelactiviteiten te combineren met een casino. Dit vormt de ruggengraat van de grote casinoresorts die in Las Vegas en Macau de internationale casinomarkt domineren. De vraag is wat het effect is van een combinatie van een casino met een hotel. Gedetailleerde informatie over de winstgevendheid van zo'n combinatie is niet voorhanden, zeker niet in vergelijking met een *stand alone* casino of hotel. In veel situaties zal het optimaal zijn om *of* een casino *of* een hotel te runnen. Het beeld uit de interviews en de literatuur is dat hotels bij casino's vooral lijken uit te kunnen in casino *strips* met een mondiale uitstraling zoals Las Vegas. Zo blijft de bezettingsgraad van hotels onder beheer van Groupe Partouche steken op een magere 54 procent. Hotels in handen van Amerikaanse casino- ondernemingen zoals Caesars kennen een bezettingsgraad van meer dan 90 procent.

²⁷⁶ Zie bijvoorbeeld de discussies in Baily (1993).

Box C.1 Wereldwijde concurrentie tussen grote casinoresorts*Las Vegas*

Gokken is sinds 1931 gelegaliseerd in Las Vegas. In de jaren '40 en '50 werden onder leiding van de maffia de eerste casino's opgericht. Las Vegas trok in 1954 al meer dan 8 miljoen bezoekers op jaarbasis. In de jaren '60 kocht Howard Hughes verschillende hotels en casino's in Las Vegas op. Hij verdreef de maffia en zorgde ervoor dat de kansspelwetgeving veranderd werd, zodat nu ook bedrijven een casino mochten exploiteren. Eind jaren '70 keerde de maffia weer terug naar Las Vegas. De stad raakte hierdoor in verval, en had ook de concurrentie van Atlantic City erbij gekregen, waardoor Las Vegas een moeilijke tijd kende. Daar kwam verandering in tijdens de jaren '90. In 1989 bouwde Steven Wynn het eerste megaresort in Las Vegas, waarmee hij de nieuwe trend zette. Vanaf toen werden er steeds grotere en mooiere casino's gebouwd, Las Vegas in een fantasierijk gokparadijs transformerend waar in 2011 meer dan 38,9 miljoen bezoekers naartoe kwamen. In 2010 was de totale bruto spelopbrengst in Las Vegas \$ 5,78 miljard.^{277 278 279}

Singapore

In Singapore is gokken sinds 2010 toegestaan. In dat jaar zijn twee grote resorts gebouwd, die in hun eerste jaar samen al meer dan \$ 5 miljard binnenhaalden. In Singapore werd van oudsher veel gegokt, maar casino's waren tot kort geleden niet toegestaan. Om de lokale bevolking te beschermen wordt er een entreprijs van SGD 100 gevraagd, toeristen mogen echter gratis naar binnen. Daarnaast moeten de casino's onderdeel uitmaken van grotere entertainmentcomplexen.²⁸⁰ Een van de twee resorts in Singapore, het Resorts World Sentosa, omvat zes hotels en een Universal Studios themapark.²⁸¹ De verwachte bruto spelopbrengst in 2011 ligt rond de \$ 6 miljard.²⁸²

Macao

De gokindustrie is de belangrijkste industrie van Macao. Ongeveer 70 procent van de totale fiscale inkomsten wordt gegenereerd door de kansspelbelasting, en sinds een paar jaar overschrijdt Macao Las Vegas in bruto spelopbrengst. Macao kent van oudsher een florerende gokindustrie, al in de 19e eeuw werd gokken gelegaliseerd. Tot 2002 was er in Macao een monopolie op de casinomarkt, met Sociedade de Turismo e Diversões de Macao als enige aanbieder sinds 1962. Met ingang van 2002 zouden er drie vergunningen op de casinomarkt beschikbaar komen, waarvoor 21 geïnteresseerde partijen zich hebben opgegeven. In 2004 werden de eerste nieuwe casino's geopend, en eind 2011 waren er in totaal 34 casino's in Macao. In 2011 was de totale bruto spelopbrengst in Macao \$ 33,5 miljard.^{283 284}

Het succes van de grote casino *strips* in de wereld wordt vooral gedreven door schaalvoordelen op de schaal van de industrie als geheel. De aanwezigheid van verschillende mega-resorts en casino's in een gebied genereert wederzijds meerwaarde. De Amerikaanse econoom Michael Porter spreekt in dit verband van economische clusters. De totstandkoming van zo'n cluster is vooral

²⁷⁷ www.lasvegassun.com/news/2008/may/15/mammoths-mobsters-infinte-amounts-money/

²⁷⁸ www.fox5vegas.com/story/16901695/report-las-vegas-sees-tourism-spike-in-2011

²⁷⁹ www.lvbusinesspress.com/articles/2011/04/25/opinion/columnists/stutz/iq_43644017.txt

²⁸⁰ www.economist.com/node/18231454

²⁸¹ www.time.com/time/world/article/0,8599,1963306,00.html

²⁸² www.vegasinc.com/news/2011/may/04/casino-industry-notches-small-gain-2010-after-decl/

²⁸³ www.dicj.gov.mo/web/en/history/index.html

²⁸⁴ www.lvrj.com/business/macau-gaming-revenues-hit-33-5-billion-in-2011-136589543.html

een evolutionair proces dat decennia kan duren. Soms is met gericht beleid clustervorming te bespoedigen zoals het voorbeeld van Singapore laat zien. Singapore heeft precies dezelfde strategie gevolgd bij het stimuleren van zijn kenniseconomie via grote investeringen in de kennisinfrastructuur.

De wereldwijde trend in de casinowereld naar entertainment en projectontwikkeling als onderdeel van het casinobedrijf kan niet los worden gezien van het economische cluster rondom het casino. Zo is projectontwikkeling de grote motor achter nieuwe ontwikkelingen in Las Vegas, zoals MGM's CityCenter. Dit project omvat een luxueus hotel-casino, maar ook twee non-gaming hotels met elk 400 kamers, 2,3 miljoen *square feet* woningbouw ('residential units') en 470.000 *square feet* voor 'entertainment, dining and retail'.²⁸⁵ Totale investering: circa \$ 9 miljard.

Dergelijke ontwikkelingen zijn niet snel overdraagbaar naar de Nederlandse situatie. Het zou een grote ommezwaai in het huidige restrictieve beleid vragen en omvangrijke investeringen met grote ruimtelijk-economische consequenties. Een analyse hiervan valt buiten het bestek van de businesscases in dit onderzoek.

De businesscase van de hotel-casino combinatie moet daarom worden gezien als een vingeroefening. Uitgegaan wordt van dezelfde veronderstellingen als in scenario 5, nieuwbouw en de combinatie van een casino met een hotel. Gebaseerd op de Jaarrekening van het Amerikaanse *Caesars Entertainment Corporation* zijn de volgende ruwe veronderstellingen gemaakt:

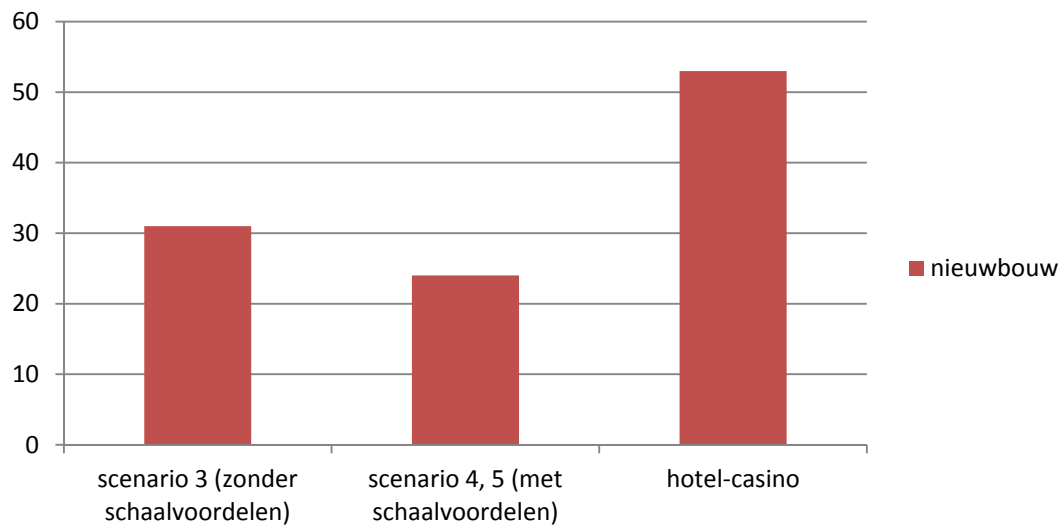
- de vaste kosten m.b.t. gebouwen, terreinen, verbouwingen, installaties en de centrale kosten per vestiging zijn verdubbeld, omdat er een hotel bij komt;
- de variabele kosten m.b.t. huisvesting en bedrijfskosten zijn verdubbeld;
- de overige variabele kosten stijgen met 10 procent;
- de spelopbrengst (excl. BTW) stijgt met 15 procent van de spelopbrengst aan tafels en automaten (na kansspelbelasting).

Onder deze veronderstellingen loopt de businesscase glad bij een bruto spelopbrengst aan speel tafels en speelautomaten van ongeveer € 53 miljoen op $t=1$, meer dan het dubbele dan zonder hotel (was € 24 miljoen). Er is een inkomstencategorie bijgekomen, maar de investering in een hotel wordt pas terugverdiend bij een hogere jaarlijkse spelopbrengst van een casino.

Figuur C.2 vult voor nieuwbouw Figuur C.1 aan met de mogelijkheid van een casino-hotel combinatie.

²⁸⁵ D. Schwartz (2010), The last and greatest mega resort? Casino Design.

Figuur C.2 Bruto spelopbrengst tafelspelen en speelautomaten op t=1 waarbij businesscase toetredersluit (in € miljoen; vergunningsduur van 15 jaar)



Bijlage D Gesprekspartners

Gesprekspartner	Partij
Ron Goudsmit	Holland Casino
Rutger-Jan Hebben	Holland Casino
Henk Remme	Kansspelautoriteit
Freek de Kort	Kansspelautoriteit
Pieter Moorrees	Ministerie van Financiën
Jan Willem Wijsman	VAN
Annette Kok	VAN/JHV gaming & entertainment Group
Jan Schiffelers	Janshen-Hahnrathts Group
Marjan Olfers	Jurist
Justin Franssen	Jurist
Alan Littler	Jurist
Mevr. van Amstel	Krijco
Peter Ketzer	Casinos Austria
Nele Hoekx	Kansspelwetdeskundige
Jacques Frojman	Casino Knokke/Groupe Partouche
Emmanuel Mewissen	Groupe Circus



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 · 1018 WB Amsterdam · T (+31) 20 525 16 30 · F (+31) 20 525 16 86 · www.seo.nl