ECLI:NL:RBAMS:2024:5074

Instantie	Rechtbank Amsterdam
Datum uitspraak	15-08-2024
Datum publicatie	13-02-2025
Zaaknummer	22/2326 en 22/2328
Rechtsgebieden	Bestuursprocesrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Vergunning verleend voor het organiseren van goededoelenloterijen. De beperking van het aantal trekkingen van 69 trekkingen per jaar is niet onevenredig en doet geen afbreuk aan de horizontale consistentie. De beroepen op de artikelen 56 en 106 van het VWEU slagen niet.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummers: AMS 22/2326 en AMS 22/2328

uitspraak van de meervoudige kamer van 13 augustus 2024 in de zaken tussen

Nationale Postcode Loterij N.V., uit Amsterdam (NPL), en

Vriendenloterij N.V. uit Amsterdam (VL)
(gezamenlijk te noemen eiseressen, gemachtigden: mr. M. Baneke en [gemachtigde])

en

de Raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (Ksa)

(gemachtigden: [gemachtigde verweerder]).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseressen tegen een voorschrift verbonden aan de verleende vergunningen als bedoeld in artikel 3 van de Wet op de kansspelen (Wok).

1.1.

De Ksa heeft de vergunningen met twee aparte besluiten van 21 oktober 2021 verleend onder voorwaarden. Eiseressen hebben daartegen bezwaar gemaakt. Met de bestreden besluiten van 22 maart 2022 op de bezwaren van eiseressen is de Ksa bij deze besluiten gebleven.

1.2. De Ksa heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

1.3 De rechtbank heeft het beroep op 4 juni 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: namens eiseressen [naam 1] , [naam 2] en [naam 3] , bijgestaan door hun gemachtigden. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

Totstandkoming van het besluit

2. Met besluiten van 21 oktober 2021 heeft de Ksa aan eiseressen een vergunning niet-incidentele artikel 3 loterijen verleend voor de periode van 1 januari 2022 tot en met

31 december 2026. Aan de vergunningen is de voorwaarde verbonden dat eiseressen maximaal 69 trekkingen per jaar mogen organiseren. Eiseressen hebben bezwaar gemaakt tegen dit voorschrift en de Ksa verzocht om deze voorwaarde te schrappen, althans het maximum aantal toegestane trekkingen vast te leggen op 379.

3. Met de besluiten op bezwaar van 22 maart 2022 heeft de Ksa de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard. De Ksa legt aan deze besluiten ten grondslag dat verruiming van het aantal trekkingen afbreuk doet aan de consistentie van het loterijstelsel. Verder wijst de Ksa erop dat een verhoging van de trekkingsfrequentie precedentwerking heeft voor alle goededoelenloterijen en de staatsloterij, wat tot gevolg kan hebben dat er in totaal veel meer trekkingen zullen zijn dan voorheen. Dat is onwenselijk met het oog op belangen die met het restrictieve kansspelbeleid gediend worden, zoals het tegengaan van verslaving, overmatig gokken en geldverkwisting. Eiseressen hebben niet inzichtelijk gemaakt dat de gevraagde verhoging van het aantal trekkingen noodzakelijk is om voldoende aantrekkelijk te blijven. Eiseressen maken op dit moment geen gebruik van de mogelijkheid om 69 trekkingen per jaar te organiseren, terwijl de omzet jaarlijks stijgt. Niet is gebleken dat eiseressen, doordat de Ksa het maximale aantal trekkingen heeft beperkt tot 69, in een slechtere positie komen ten opzichte van andere Nederlandse loterijen, buitenlandse loterijen en aanbieders van online kansspelen. Eiseressen hebben die stelling niet onderbouwd.

4. Eiseressen hebben tegen de bestreden besluiten beroep ingesteld. Op de beroepsgronden zal de rechtbank hierna ingaan.

Wet- en regelgeving

5. De voor de beoordeling van het beroep belangrijke wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

Beoordeling door de rechtbank

6. In de onderhavige zaken is aan eiseressen een vergunning verleend voor het organiseren van goededoelenloterijen. Het geschilpunt betreft de vraag of de beperking van het aantal trekkingen in die vergunningen onevenredig is en afbreuk doet aan de horizontale consistentie.

Horizontale consistentie

7. Voor het Nederlandse kansspel geldt een duaal stelsel waarbij voor lottos een éénvergunningstelsel geldt en voor goededoelenloterijen een open stelsel waarbij meer vergunningen beschikbaar zijn. De Afdeling bestuursrecht van de Raad van State (de Afdeling) is van oordeel dat dit duale stelsel horizontaal consistent en daarmee gerechtvaardigd is. Daarbij heeft de Afdeling overwogen dat tussen de lidstaten aanzienlijke morele, religieuze en culturele verschillen bestaan. Bij gebrek aan harmonisatie op Europeesrechtelijk niveau, zijn de lidstaten in beginsel vrij om hun beleidsdoelstellingen op het gebied van kansspelen te bepalen en om in voorkomend geval het gewenste beschermingsniveau nauwkeurig te omlijnen. De keuze om, gelet op de ontstaansgeschiedenis van lottos en de goededoelenloterijen, de aard en functie van die twee kansspelen en de culturele inbedding ervan, een onderscheid te maken al naar gelang de aard en functie van lottos en van goededoelenloterijen, valt naar het oordeel van de Afdeling onder de beoordelingsmarge van de lidstaten. Een beperkende maatregel is pas als onevenredig te beschouwen als uit een vergelijking met de regeling van andere vergelijkbare kansspelen volgt dat de beperking niet noodzakelijk is.1

8. Uit het voorgaande blijkt dat het de Ksa is toegestaan om een restrictief beleid te voeren en daarbij voorwaarden aan de vergunning te verbinden. De Ksa heeft daarbij beleidsruimte.

9. De rechtbank is van oordeel dat de Ksa voldoende heeft gemotiveerd dat er met een maximum van 69 trekking per jaar wordt voldaan aan de doelstellingen van het Nederlandse restrictieve Nederlandse kansspelbeleid. Die doelstellingen zijn consumentenbescherming, verslavingspreventie en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit. Deze doelstellingen worden nagestreefd door kanalisatie. Dit houdt in dat de bestaande vraag naar kansspelen wordt geleid naar een door de overheid gereguleerd en gecontroleerd aanbod. Het aantal van 69 trekkingen per jaar is berekend op basis van één trekking per week, één trekking per maand, één trekking per kwartaal en één trekking per jaar. Anders dan eiseressen is de rechtbank van oordeel dat uit het rapport van Kwink groep2 niet blijkt dat deze doelstellingen net zo goed kunnen worden bereikt als het maximum aantal trekkingen wordt losgelaten of verhoogd. Weliswaar zou uit dat rapport kunnen worden opgemaakt dat voor individuele loterijen een relatief laag risico bestaat op verslaving, maar uit het rapport blijkt ook dat dit kan veranderen als er marktbreed meer trekkingen zijn.

10. Eiseressen voeren, onder verwijzing naar de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 29 februari 20243, aan dat het Nederlandse kansspelbeleid niet langer horizontaal consistent is na de invoering van de Wet kansspelen op afstand (Wet Koa).

11. Verweerder heeft aangevoerd zich niet te kunnen vinden in de uitspraak en daartegen hoger beroep te hebben ingesteld. De uitspraak is op verzoek van verweerder op 12 april 2024 door de Afdeling geschorst. De uitspraak is bovendien op de onderhavige casus niet van toepassing.

12. De rechtbank overweegt dat in de casus waarover de rechtbank Oost-Brabant heeft geoordeeld, sprake was van een aanvraag om een vergunning voor het organiseren van een instantloterij, het organiseren van sportweddenschappen en de lotto. Deze aanvragen waren afgewezen vanwege het feit dat ten aanzien van deze kansspelen een éénvergunningsstelsel geldt en dat deze vergunning al was verleend. De rechtbank Oost-Brabant oordeelt dat het kansspelbeleid in zoverre dat wil zeggen het hanteren van een éénvergunningstelsel voor landgebonden kansspelen als in die zaak aan de orde niet consistent is in het licht van de juridische ontwikkelingen in verband met de inwerkingtreding van de Wet Koa. Daarbij gaat het de rechtbank Oost-Brabant er met name om dat de landgebonden kansspelen een kleiner

verslavingsrisico en een kleinere kans op criminele activiteiten kennen dan online kansspelen, waarvoor nu een open vergunningstelsel geldt. Niet valt in te zien waarom op grond van deze uitspraak zou moeten worden geoordeeld dat de Ksa de voorwaarde ten aanzien van het maximum aantal trekkingen, waarin het in deze zaken gaat, niet zou mogen handhaven. Aan eiseressen is juist wel een vergunning verleend (voor het organiseren van goededoelenloterijen) op grond van een open vergunningstelsel. Het oordeel van de rechtbank Oost-Brabant heeft bovendien geen betrekking op een vergunningsvoorwaarde zoals hier aan de orde. Het duale stelsel ziet op de verlening van vergunningen en niet op de voorwaarden die aan de vergunning worden verbonden. Gesteld noch gebleken is dat de voorwaarden die aan de vergunningen worden verbonden maken dat sprake is van inconsistentie.

Non-discriminatiebeginsel

13. Eiseressen voeren aan dat het aantal van 69 trekkingen per jaar te laag is. Zij voeren aan dat de vaststelling van 69 trekkingen per jaar het ongelijke speelveld op de nationale markt voor loterijen vergroot en dat dit in strijd is met het Europeesrechtelijke non-dicriminatiebeginsel.

14. De rechtbank volgt dit standpunt niet, omdat het aantal van 69 trekking per jaar van toepassing is op alle goededoelenloterijen in Nederland en ook op de Staatsloterij. Van discriminatie op de Nederlandse markt is dus geen sprake. Verder is niet gebleken dat eiseressen een klantenkring in het buitenland hebben, nu hun loterijen zich uitsluiten richten op inwoners van Nederland met een Nederlands telefoonnummer dan wel een Nederlands adres. Alleen al om deze reden slaagt een beroep op artikel 106 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) niet.

Vrij verkeer van diensten

15. Het beroep van eiseressen op het in artikel 56 van het in het VWEU neergelegde vrije verkeer van diensten slaagt evenmin. De bepalingen uit de Wok maken geen onderscheid naar nationaliteit.4 De artikelen stellen geen eisen omtrent de nationaliteit of de vestigingsplaats van de vergunninghouder. Het wettelijke stelsel houdt derhalve als zodanig geen discriminatie naar nationaliteit in. Niet is gebleken dat de Wet Koa daarin verandering heeft gebracht. Eiseressen hebben dat niet onderbouwd.

Strijd met het evenredigheidsbeginsel

16. Eiseressen stellen zich op het standpunt dat de beperking van het aantal trekkingen per jaar in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Eiseressen voeren aan dat sinds de opkomst van de onlinekansspelen en sinds éénvergunningsloterijen zoals de Staatsloterij en Lotto zich ook profileren als goededoelenloterijen, het speelveld compleet is veranderd. Verder is het ledenbestand van eiseressen aan het vergrijzen, waardoor de toekomstbestendigheid onder druk staat. Eiseressen moeten relevant blijven in een veranderende markt om hun doelstelling, namelijk het ondersteunen van goede doelen, te kunnen behalen. Eiseressen zijn daarin beperkt door het aantal trekkingen binnen de vergunning. Eiseressen vinden dat het noodzakelijk is om meer trekkingen te organiseren om in te springen op de veranderende markt en om aan hun doelstelling te kunnen voldoen.

17. De Ksa wil niet meer trekkingen toestaan dan het aantal trekkingen dat ook aan de Staatsloterij is toegekend. Eiseressen hebben volgens de Ksa onvoldoende gemotiveerd wat de verstrekkende nadelige gevolgen zijn van het beperken van het aantal trekkingen.

18. De rechtbank is van oordeel dat eiseressen niet hebben onderbouwd dat het verhogen van het aantal trekkingen maakt dat zij niet meer kunnen concurreren met online kansspelen. Niet is onderbouwd dat jongeren zich wel tot deze vorm van goededoelenloterijen voelen aangetrokken als het aantal trekkingen

wordt verhoogd. Niet is gebleken dat deze doelstelling niet op een andere wijze kan worden behaald, bijvoorbeeld door het aanbieden van losse loten, of het in de markt brengen van de loterijen met een ander format. Bovendien is niet gebleken dat het aantal van 69 trekkingen voor eiseressen niet volstaat, met name omdat zij tot op heden geen gebruik hebben gemaakt van dit aantal. Ondanks dat de vergunningen niet volledig zijn benut stijgt de omzet van eiseressen nog elk jaar. Daarmee acht de rechtbank niet aannemelijk dat eiseressen onvoldoende in staat zijn om de goede doelen te bedienen. Verweerder heeft zich op het standpunt kunnen stellen dat met het toestaan van meer trekkingen per jaar aan eiseressen ook andere goededoelenloterijen daarom kunnen vragen. Als het aantal trekkingen toeneemt valt niet uit te sluiten dat het verslavingsrisico toeneemt. Het beroep slaagt niet.

Conclusie en gevolgen

19. Het beroep is ongegrond. Dat betekent dat eiseressen geen gelijk krijgen. Voor een proceskostenveroordeling dan wel vergoeding van het door eiseressen betaalde griffierecht bestaat bij die uitkomst geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.W Speksnijder, voorzitter, en mr. A.C. Loman en mr. C.M. Delstra, leden, in aanwezigheid van mr. A.E. van Duinen, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 13 augustus 2024.

griffier	rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie

Artikel 56

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 die, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.

().

Wet op de kansspelen

Artikel 1

1. Behoudens het in Titel Va van deze wet bepaalde is het verboden:

a. gelegenheid te geven 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, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend;

().

Artikel 3

1. Tenzij deze wet anders bepaalt kan voor een gelegenheid als in artikel 1, onder a, bedoeld vergunning worden verleend, indien deze gelegenheid wordt opengesteld uitsluitend ten einde met de opbrengst daarvan enig algemeen belang te dienen. De vergunning wordt veleend door burgemeester en wethouders van de gemeente waar de aanwijzing van de winnaars zal geschieden, indien de prijzen en premies gezamenlijk geen grotere waarde hebben dan 4500 en bij een grotere waarde door de raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a.

().

Artikel 4a

1. De houders van vergunningen op grond van deze wet treffen de maatregelen en voorzieningen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen.

(..).

Artikel 5

1Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de gronden waarop een aanvraag tot het verlenen of wijzigen van een vergunning als bedoeld in de artikelen 3 en 4 kan worden afgewezen.

(..);

3De vergunning kan worden verleend onder een beperking verband houdend met de aard en de organisatie van de kansspelen. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden in het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen en de afdracht van de opbrengst. De beperkingen en voorschriften kunnen worden gewijzigd.

Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen

Artikel 13. Spelaanbod

1De raad van bestuur wijst een aanvraag voor een vergunning af, indien de vergunninghouder niet aannemelijk maakt dat de aard en de organisatie van de te houden loterijen niet aanzet tot onmatige deelname of kansspelverslaving.

2De raad van bestuur verbindt voorschriften aan de vergunning betreffende de wijze waarop de vergunninghouder loterijen organiseert en de omvang van het daarbij toegestane spelaanbod teneinde zo veel mogelijk de consument te beschermen en kansspelverslaving te voorkomen. Deze voorschriften hebben in ieder geval betrekking op het borgen van een eerlijk spelverloop.

---

1 Zie de uitspraak van 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:470.

2 Kwink Groep, doorlichting Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, 19 maart 2021

3 ECLI:NL:RBOBR:2024:698.

4 Dit is vaste jurisprudentie van de Afdeling, zie bijvoorbeeld de uitspraak van 2 mei 2018, ECLI:RVS:2018:1466.
