ECLI:NL:RVS:2019:771

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	13-03-2019
Datum publicatie	13-03-2019
Zaaknummer	201707591/1/A3
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBDHA:2017:8919, (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Op 1 april 2016 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: KSA) de tenaamstelling van de eerder aan Stichting de Nationale Sporttotalisator verleende vergunning Sportprijsvragen en Lotto 2015/2016 gewijzigd.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

201707591/1/A3.

Datum uitspraak: 13 maart 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Trannel International Ltd., gevestigd te Malta,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 9 augustus 2017 in zaak nr. 17/1880 in het geding tussen:

Trannel

en

raad van bestuur van de Kansspelautoriteit.

Procesverloop

Op 1 april 2016 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: KSA) de tenaamstelling van de eerder aan Stichting de Nationale Sporttotalisator verleende vergunning Sportprijsvragen en Lotto 2015/2016 gewijzigd.

Bij besluit van 31 januari 2017 heeft KSA het door Trannel daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 9 augustus 2017 heeft de rechtbank het door Trannel daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Trannel hoger beroep ingesteld.

KSA heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 september 2018, waar Trannel, vertegenwoordigd door mr. I.E.M. Verheijen, advocaat te Amsterdam, en KSA, vertegenwoordigd door [gemachtigden] zijn verschenen. Ook zijn verschenen Lotto B.V. en Staatsloterij B.V., beide vertegenwoordigd door [gemachtigden].

Overwegingen

1. Het relevante juridische kader is opgenomen in een bijlage. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Voorgeschiedenis

2. De Wet op de kansspelen (hierna: Wok) kent voor sportprijsvragen, de lotto, de instantloterij en de staatsloterij, zoals volgt uit de artikelen 16, eerste lid, 27b, eerste lid, 14b, eerste lid, en 9, eerste lid, een éénvergunningstelsel. Dat betekent dat voor die kansspelen slechts één vergunning aan één rechtspersoon wordt verstrekt.

2.1. Stichting de Nationale Sporttotalisator was houdster van de vergunning Sportprijsvragen en Lotto 2015/2016. Deze vergunning is bij besluit van 25 november 2014 verleend. Zij was ook houdster van de vergunning Instantloterij 2015/2016, bij besluit van 25 november 2014 verleend. Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij was houdster van de beschikking Staatsloterij sinds 1992.

2.2. Stichting de Nationale Sporttotalisator en Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij hadden de wens om een verdergaande samenwerking aan te gaan. In dat kader hebben zij op 2 juli 2015 een voorgenomen concentratie bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM) gemeld. Omdat volgens de ACM voor de concentratie een vergunning is vereist, heeft zij onderzocht of deze concentratie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zal belemmeren. De ACM kwam tot de conclusie dat dit niet het geval was en zij heeft bij besluit van 7 december 2015 vergunning verleend voor de concentratie (het concentratiebesluit).

2.3. Uit een brief van 9 oktober 2015 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer en uit het concentratiebesluit volgt dat Stichting de Nationale Sporttotalisator en Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij ieder hun rechtsvorm zullen omzetten van een stichting naar een besloten vennootschap. De aandelen van deze nieuwe besloten vennootschappen, te weten Lotto B.V. en Staatsloterij B.V., worden ingebracht in een nieuw op te richten holding.

2.4. Verder volgt uit de brief van de staatssecretaris en het concentratiebesluit dat alle gewone aandelen in de holding door de Staat zullen worden gehouden. Aan deze aandelen komt stemrecht toe in de algemene vergadering. NOC*NSF en de Stichting Aanwending Loterijgelden zullen via een nog op te richten Stichting Administratiekantoor stemrechtloze aandelen houden in de holding en zodoende daarin geen zeggenschap hebben.

2.5. De rechtbank Den Haag heeft bij afzonderlijke beschikkingen van 18 februari 2016 de rechterlijke machtigingen, als bedoeld in artikel 2:18, vierde lid, van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) verleend voor de omzetting van de rechtsvorm van Stichting de Nationale Sporttotalisator en Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij in besloten vennootschappen.

2.6. Vervolgens zijn de stichtingen na het passeren van de afzonderlijke akten van omzetting en statutenwijziging, op 30 maart 2016 omgezet in besloten vennootschappen. Bij akte van oprichting van 30 maart 2016 is de holding opgericht met de naam "Nederlandse Loterij B.V.".

2.7. Naar aanleiding van deze wijzigingen in de rechtsvorm van de stichtingen, is KSA verzocht om deze wijzigingen door te voeren in de vergunning Sportprijsvragen en Lotto 2015/2016 en de vergunning Instantloterij 2015/2016 voor zover het Lotto B.V. betreft en door te voeren in de beschikking Staatsloterij voor zover het Staatsloterij B.V. betreft.

Besluitvorming

3. Op 1 april 2016 heeft KSA de tenaamstelling van de vergunning Sportprijsvragen en Lotto 2015/2016 en de vergunning Instantloterij 2015/2016 gewijzigd in die zin dat Stichting de Nationale Sporttotalisator is vervangen door Lotto B.V. Verder zijn wijzigingen doorgevoerd die samenhangen met de wijziging van de rechtsvorm. Zo is in voorschrift A1 van de beide vergunningen neergelegd dat de Nederlandse Loterij B.V. enig aandeelhoudster van de vergunninghoudster is en dat zij instaat voor de nakoming van alle uit de vergunningen voortvloeiende verplichtingen. KSA heeft de tenaamstelling van de beschikking Staatsloterij ook op 1 april 2016 gewijzigd in die zin dat Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij is vervangen door Staatsloterij B.V. Ook in de beschikking Staatsloterij zijn wijzigingen doorgevoerd die samenhangen met de wijziging van de rechtsvorm. Zo is in artikel 4 van de beschikking Staatsloterij neergelegd dat Nederlandse Loterij B.V. enig aandeelhoudster is van de vergunninghoudster en dat zij instaat voor de nakoming van alle uit de vergunning voortvloeiende verplichtingen.

3.1. Trannel kan zich niet vinden in de wijziging van de tenaamstelling van de vergunning Sportprijsvragen en Lotto 2015/2016 en heeft daartegen bezwaar gemaakt. In de kern heeft zij betoogd dat deze vergunning ten onrechte is overgegaan van de ene op de andere entiteit. Omdat de Wok niet in een regeling voorziet over overgang van een vergunning, is opnieuw vergunning verleend en had KSA potentiële gegadigden de kans moeten bieden mee te dingen naar de vergunning, aldus Trannel. Verder heeft zij gesteld dat de verlening van de vergunning aan Lotto B.V. in strijd is met het Unierecht, omdat daarvoor geen dwingende reden van algemeen belang bestaat en dat het kansspelbeleid inconsistent is. Bovendien is Lotto B.V. niet een particuliere exploitant op wie de overheid een strenge controle kan uitoefenen, zoals de rechtspraak van het Hof van Justitie vereist, aldus Trannel.

3.2. Bij besluit op bezwaar van 31 januari 2017 heeft KSA de bezwaren van Trannel niet-ontvankelijk verklaard. Reden daarvoor is dat Trannel, volgens KSA, geen belang heeft bij de wijziging van de tenaamstelling van de vergunning Sportprijsvragen en Lotto. KSA heeft in dit kader overwogen dat zij niet een nieuwe vergunning heeft verleend, maar slechts de tenaamstelling van de vergunning heeft gewijzigd. Die wijziging is het gevolg van de wijziging van de rechtsvorm van de vergunninghoudster. Voor Trannel is die wijziging van de tenaamstelling echter niet relevant, aldus KSA. Verder ligt de wijziging van de rechtsvorm van de Stichting de Nationale Sporttotalisator in deze procedure niet voor, zodat Trannel om die reden evenmin een belang heeft. Hij dient overeenkomstig de beschikking van de rechtbank Den Haag te handelen, aldus KSA. Ook leent de procedure tegen de wijziging van de tenaamstelling van de vergunning zich niet voor een beoordeling over het concentratiebesluit. De bezwaren zijn daarom niet-ontvankelijk, aldus KSA.

Aangevallen uitspraak

4. De rechtbank heeft het beroep ongegrond verklaard. Zij heeft geoordeeld dat KSA de bezwaren van Trannel terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard, maar op een onjuiste grondslag. Volgens de rechtbank roept de wijziging van de tenaamstelling van de vergunning geen rechtsgevolgen in het leven die niet ook al door de oorspronkelijke vergunningverlening in het leven waren geroepen. Het gaat namelijk, zo heeft de rechtbank overwogen, om een lopende vergunning, waarbij uitsluitend de naam van de vergunninghoudster is gewijzigd. De kern van de verleende vergunning is niet gewijzigd. Naar het oordeel van de rechtbank kwalificeert de naamswijziging daarom op zichzelf niet als een rechtens relevante wijziging, maar betreft het slechts een technische of administratieve wijziging. Dat in de aangepaste vergunning een regeling is getroffen voor de eventuele overgang naar een andere aanbieder door vervreemding van aandelen is een logisch uitvloeisel van de wijziging van de rechtsvorm van de stichting naar een besloten vennootschap en is niet een opzichzelfstaand rechtsgevolg, aldus de rechtbank. De rechtbank heeft geconcludeerd dat de op 1 april 2016 doorgevoerde wijziging in de tenaamstelling van de vergunning geen besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Om die reden is het bezwaar van Trannel niet-ontvankelijk, aldus de rechtbank.

Het geschil in hoger beroep

5. Trannel betoogt dat de overgang van de vergunning Sportprijsvragen en Lotto 2015/2016 naar een entiteit die wordt gekwalificeerd als staatsdeelneming met zich brengt dat deze schaarse vergunning niet meer via een transparante procedure verdeeld kan worden, als gevolg waarvan Trannel niet meer kan meedingen naar de vergunning. Zij wordt volledig uitgesloten van de desbetreffende kansspelmarkt. Trannel betwist bovendien dat Lotto B.V. een particuliere exploitant is op wie de overheid een strenge controle kan uitoefenen. Het is voor haar niet mogelijk om op een andere wijze haar rechten te verdedigen, dan het aanwenden van rechtsmiddelen tegen de wijziging van de tenaamstelling van de vergunning. Bovendien zijn de aan de vergunning verbonden voorschriften gewijzigd, hetgeen ook een rechtsgevolg teweegbrengt, aldus Trannel. Zij betoogt daarnaast dat de overgang van de vergunning Sportprijsvragen en Lotto op Lotto B.V. onrechtmatig is, omdat de eerder aan Stichting de Nationale Sporttotalisator verleende vergunning ook onrechtmatig was.

Het oordeel van Afdeling

Besluit in de zin van de Awb

i. De wijziging tenaamstelling in het licht van het nationale recht

5.1. De omzetting van de rechtsvorm van de rechtspersoon die houdster van de vergunning is, heeft plaatsgevonden op grond van artikel 2:18 van het BW. Op grond van het vierde lid van die bepaling is voor

de omzetting van een stichting een rechterlijke machtiging vereist. Voor de omzetting van Stichting de Nationale Sporttotalisator, de voormalig houdster van de vergunning Sportprijsvragen en Lotto 2015/2016, in een besloten vennootschap heeft de rechtbank Den Haag overeenkomstig die bepaling de machtiging verleend. Uit artikel 2:18, achtste lid, volgt dat de omzetting het bestaan van de rechtspersoon niet beëindigt. De omzetting van de stichting in een besloten vennootschap is echter een voor de verleende vergunning in het kader van de Wok relevant feit. KSA diende zich daarom te buigen over de gevolgen van die omzetting voor de verleende vergunning Sportprijsvragen en Lotto 2015/2016.

5.2. Omdat de omzetting van de stichting in een besloten vennootschap niet meebrengt dat de rechtspersoon ophoudt te bestaan, heeft KSA terecht gesteld dat met de wijziging van de tenaamstelling van de vergunning geen overdracht van de vergunning heeft plaatsgevonden op een andere vergunninghoudster. Op zichzelf heeft de rechtbank verder terecht overwogen dat de kern van de verleende vergunning niet is gewijzigd en dat de overige wijzigingen een logisch uitvloeisel zijn van de wijziging van de rechtsvorm van de stichting naar een besloten vennootschap.

5.3. Dat neemt niet weg dat, hoewel de civielrechtelijke omzetting van de rechtspersoon in de zin van artikel 2:18 van het BW niet leidt tot een wijziging van rechten en plichten van de betrokken rechtspersoon, aan de bestuursrechtelijke wijziging van de tenaamstelling van de vergunning wel rechtsgevolgen kunnen zijn verbonden. Daarvoor is in deze situatie in het bijzonder van belang dat de (nationaalrechtelijke) bevoegdheid om de tenaamstelling van de vergunning te wijzigen, dient te worden uitgeoefend met inachtneming van het Unierecht (vgl. bijvoorbeeld de arresten in zaak C-135/08, Rottmann, ECLI:EU:C:2010:104, punt 41 en zaak C-98/14, Berlington Hungary e.a., ECLI:EU:C:2015:386, punt 34). Dat betekent dat artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), waarin het vrij verkeer van diensten is neergelegd en waarop Trannel zich beroept, in acht dient te worden genomen.

ii. De wijziging tenaamstelling in het licht van het Unierecht

5.4. Zoals in overweging 2 van deze uitspraak is vermeld, bevat de Wok voor de kansspelen sportprijsvragen, lotto, instantloterij en staatsloterij, een éénvergunningstelsel.De Afdeling heeft zich in haar uitspraken van 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1466 en ECLI:NL:RVS:2018:1467 over het éénvergunningstelsel voor de kansspelen sportprijsvragen, lotto en instantloterij uitgelaten. Uit overweging 7.3 van die uitspraken volgt dat de beperking van het vrij verrichten van diensten, neergelegd in artikel 56 van het VWEU, in de vorm van een éénvergunningstelsel gerechtvaardigd is, indien een in de rechtspraak aanvaarde rechtvaardigingsgrond aanwezig is, het een maatregel betreft die geen onderscheid maakt naar nationaliteit en de beperking evenredig is. Daarnaast geldt, zoals ook in die uitspraken is overwogen (onder 6.3), voor de onderhandse verlening of verlenging van een vergunning in het éénvergunningstelsel uit de Wok, dat het uit artikel 56 van het VWEU voortvloeiende beginsel van gelijke behandeling en de daaruit voortvloeiende transparantieverplichting van toepassing zijn op procedures voor de verlening en de verlenging van een vergunning aan één exploitant op het gebied van de kansspelen, voor zover het niet gaat om een openbare exploitant wiens beheer onder rechtstreeks toezicht staat van de Staat of om een particuliere exploitant op wiens activiteiten de overheid een strenge controle kan uitoefenen.

5.5. Het voorgaande houdt kort gezegd in dat eerst moet worden beoordeeld of de beperking van het vrij verrichten van diensten in de vorm van het éénvergunningstelsel uit de Wok gerechtvaardigd is. Indien dat éénvergunningstelsel gerechtvaardigd is, is het vervolgens in beginsel niet toegestaan om de vergunning onderhands te verlenen, waarbij potentieel gegadigden geen kans krijgen om mee te dingen naar deze vergunning. Dit beginsel lijdt uitzondering indien het gaat om 1) een openbare exploitant wiens beheer onder rechtstreeks toezicht staat van de Staat of 2) om een particuliere exploitant op wiens activiteiten de overheid een strenge controle kan uitoefenen. Hieruit concludeert de Afdeling dat de kwaliteiten van de houder van een vergunning en zijn verhouding tot de Staat, doorslaggevend zijn voor de toelaatbaarheid van onderhandse vergunningverlening in het éénvergunningstelsel uit de Wok.

5.6. De civielrechtelijke rechtsvormwijziging van de stichting in een besloten vennootschap heeft geleid tot een wijziging in de kwaliteiten van de vergunninghoudster en haar verhouding tot de Staat. De rechtsvormwijziging behelst daarmee een aanzienlijke wijziging, die ook heeft geleid tot aanpassing van de vergunningvoorschriften. Omdat de kwaliteiten van de vergunninghoudster en haar verhouding tot de staat doorslaggevend zijn voor het antwoord op de vraag of het éénvergunningstelsel Unierechtelijk

toelaatbaar is, dient een toetsing plaats te vinden aan de hand van de hiervoor in overwegingen 5.4 en 5.5 neergelegde criteria. KSA dient immers, zoals hiervoor is overwogen, zijn bevoegdheid tot wijziging van de tenaamstelling van de vergunning uit te oefenen met inachtneming van het Unierecht. Gelet op de (Unierechtelijke) noodzaak om te toetsen aan de hiervoor vermelde criteria, is de wijziging van de tenaamstelling van de vergunning aan te merken als een besluit in de zin van de Awb. Tegen het besluit van 1 april 2016, waarbij die wijziging is doorgevoerd, kunnen, anders dan de rechtbank heeft geconcludeerd, rechtsmiddelen worden aangewend.

5.7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak komt voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling zal, doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, het besluit van 31 januari 2017 beoordelen in het licht van de daartegen aangevoerde beroepsgronden.

- Het besluit van 31 januari 2017

6. Zoals hiervoor onder 3.2 is omschreven, heeft KSA bij het besluit van 31 januari 2017 het bezwaar van Trannel tegen het besluit van 1 april 2016, waarbij de wijziging van de tenaamstelling van de vergunning Sportprijsvragen en Lotto 2015/2016 is doorgevoerd, niet-ontvankelijk verklaard, wegens het ontbreken van een belang.

6.1. Trannel heeft zich in beroep op het standpunt gesteld dat KSA ten onrechte heeft overwogen dat het slechts om een kleine wijziging gaat. Het gaat om vergunningverlening aan een nieuwe entiteit, als gevolg waarvan ook vergunningvoorschriften zijn gewijzigd. Haar belang is gediend bij de vaststelling dat het besluit van 1 april 2016 onrechtmatig is, zodat zij bij een transparante procedure als potentieel gegadigde mee kan dingen naar een vergunning. Daarbij gaat het niet om de rechtmatigheid van de fusie, zo betoogt Trannel, maar om de rechtmatigheid van de overgang van de vergunning Sportprijsvragen en Lotto 2015/2016 op Lotto B.V.

Belang bij een inhoudelijke beoordeling van het bezwaar

6.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft Trannel, anders dan KSA in zijn besluit van 31 januari 2017 heeft overwogen, belang bij een inhoudelijke beoordeling van het door haar gemaakte bezwaar tegen het besluit van 1 april 2016.

6.3. Zoals Trannel betoogt, wenst zij toe te treden tot de Nederlandse kansspelmarkt. Die toetreding is, wat betreft de in dit geval vergunde kansspelen, als gevolg van het in de Wok neergelegde éénvergunningstelsel en als gevolg van de wijziging van de tenaamstelling van de vergunning Sportprijsvragen en Lotto 2015/2016 niet mogelijk.

6.4. Met haar bezwaren gericht tegen het besluit van 1 april 2016, waarbij de tenaamstelling van de vergunning is gewijzigd, kan Trannel bewerkstelligen dat, indien dat besluit onrechtmatig zou zijn, KSA zich opnieuw inhoudelijk zal moeten buigen over de vergunningverlening voor het desbetreffende kansspel in het licht van het éénvergunningstelsel. Daarmee heeft Trannel naar het oordeel van de Afdeling belang bij een beoordeling van haar bezwaren. Daarvoor is van belang dat het, zoals de Afdeling ook in haar uitspraken van 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1466 en ECLI:NL:RVS:2018:1467, heeft overwogen, niet vast staat dat Staatsloterij B.V. in een ander stelsel, zoals een open stelsel of een stelsel met een vastgesteld aantal vergunningen, onder de in dat geval geldende voorwaarden een vergunning had gekregen. Dat het Trannel vrij staat zelf een vergunning voor het desbetreffende kansspel aan te vragen, zoals KSA betoogt, maakt het oordeel van de Afdeling over dit punt niet anders. Ook de omstandigheid dat Trannel slechts online actief is, leidt, gelet op de kansspelactiviteiten van Trannel, niet tot een ander oordeel (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1467, overweging 5.1).

6.5. De conclusie is dat KSA het bezwaar van Trannel tegen het besluit van 1 april 2016 ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard, omdat zij geen belang heeft bij een beoordeling van haar bezwaar. Het beroep van Trannel is gegrond en het besluit op bezwaar van 31 januari 2017 dient te worden vernietigd. KSA zal een nieuw besluit moeten nemen op het bezwaar van Trannel. Daarbij zal hij de volgende aanwijzingen in acht moeten nemen.

- Het nieuw te nemen besluit

De toelaatbaarheid van de wijziging tenaamstelling van de vergunning

7. Zoals de Afdeling hiervoor onder 5.2 heeft overwogen, leidt de omzetting van de rechtsvorm van de rechtspersoon die houdster van de vergunning is, gelet op artikel 2:18, achtste lid, van het BW niet tot

beëindiging van die rechtspersoon. In zoverre heeft met de wijziging van de tenaamstelling geen overdracht van de vergunning plaatsgevonden op een andere rechtspersoon. Dit neemt niet weg dat de rechtsvormwijziging van de stichting in de besloten vennootschap een aanzienlijke wijziging behelst, die ook heeft geleid tot een aanpassing van de vergunningvoorschriften. Naar het oordeel van de Afdeling dienen de aard van de vergunning en de omstandigheden van het geval zich te lenen voor een dergelijke wijziging van de tenaamstelling als gevolg van een wijziging van de rechtsvorm als bedoeld in artikel 2:18 het Burgerlijk Wetboek. De Afdeling wijst naar analogie op overweging 2.7.1 van haar uitspraak van 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9525. De Afdeling zal daarom onderzoeken of de aard van de vergunning en de omstandigheden van het geval zich lenen voor een wijziging van de tenaamstelling van de vergunning.

7.1. Hiervoor onder 5.5 is al geconcludeerd dat de kwaliteiten van de houder van een vergunning en zijn verhouding tot de Staat, doorslaggevend zijn voor de toelaatbaarheid van onderhandse vergunningverlening in het éénvergunningstelsel uit de Wok. KSA heeft daarom ten onrechte de tenaamstelling van de aan de stichting verleende vergunning gewijzigd. De aard van de vergunning, bezien in het licht van de omstandigheid dat onderhandse vergunningverlening in het éénvergunningstelsel uit de Wok in beginsel niet is toegestaan, tenzij aan de in de rechtspraak van het Hof van Justitie geformuleerde uitzonderingen is voldaan, verzetten zich tegen zon wijziging.

7.2. Bij het nieuw te nemen besluit op het bezwaar van Trannel zal KSA dan ook in acht moeten nemen dat de enkele wijziging van de rechtsvorm in deze situatie niet betekent dat ook de tenaamstelling van de vergunning kan worden gewijzigd en dat Lotto B.V. op die wijze houdster van de vergunning kan worden. KSA zal daarnaast bij het nieuw te nemen besluit op bezwaar, in het licht van de eerdere uitspraken van de Afdeling van 2 mei 2018, moeten beoordelen of het éénvergunningstelsel voor het kansspel Lotto gerechtvaardigd is. Ook zal KSA zich, naast de overige aangevoerde bezwaren, moeten uitlaten over de door Trannel aangedragen stelling dat Lotto B.V. niet voldoet aan de door het Hof geformuleerde uitzonderingen.

Slotsom

8. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 31 januari 2017 van KSA alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt voor vernietiging in aanmerking.

9. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling verder aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

10. KSA dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 9 augustus 2017 in zaak nr. 17/1880;

III. vernietigt het besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit van 31 januari 2017, kenmerk 10286 / 01.001.734;

IV. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

V. veroordeelt de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit tot vergoeding van bij Trannel International Ltd. in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 2.048,00 (zegge: tweeduizend achtenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit aan Trannel International Ltd. het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van 834,00 (zegge: achthonderdvierendertig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. C.M. Wissels, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. Grimbergen, griffier.

w.g. Slump w.g. Grimbergen

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 maart 2019

581.

Verdrag betreffende de 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.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

[].

3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Artikel 1:3

1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

[].

Burgerlijk Wetboek

Artikel 2:18

1. Een rechtspersoon kan zich met inachtneming van de volgende leden omzetten in een andere rechtsvorm.

2. Voor omzetting zijn vereist:

a. een besluit tot omzetting, genomen met inachtneming van de vereisten voor een besluit tot statutenwijziging en, tenzij een stichting zich omzet, genomen met de stemmen van ten minste negen tienden van de uitgebrachte stemmen;

b. een besluit tot wijziging van de statuten;

c. een notariële akte van omzetting die de nieuwe statuten bevat.

[].

4. Voor de omzetting van of in een stichting en van een naamloze of besloten vennootschap in een vereniging is bovendien rechterlijke machtiging vereist.

[].

8. Omzetting beëindigt het bestaan van de rechtspersoon niet.

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;

[].

Staatsloterij

Artikel 8

1. Tot het organiseren van de staatsloterij kan uitsluitend vergunning worden verleend overeenkomstig de bepalingen van deze titel.

2. Onder een staatsloterij wordt verstaan een loterij waarbij door trekking de nummers van de deelnamebewijzen worden aangewezen waarop de prijzen vallen en waarbij ten minste 60% van de door de deelnemers betaalde inleg aan prijzen wordt uitgeloofd.

Artikel 9

1. De raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, kan aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid voor een door hem te bepalen duur vergunning verlenen tot het organiseren van de staatsloterij.

2. De opbrengst van de staatsloterij - na aftrek van de prijzen en kosten - wordt jaarlijks aan de Staat afgedragen.

Instantloterij

Artikel 14a

1. Tot het organiseren van een instantloterij kan uitsluitend vergunning worden verleend overeenkomstig de bepalingen van deze titel.

2. Onder instantloterij wordt verstaan een loterij waarbij de prijsbepaling van de winnende loten geschiedt voordat een aanvang wordt gemaakt met de uitgifte van de deelnamebewijzen.

Artikel 14b

1. De raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, kan met het oog op de belangen van instellingen werkzaam ten algemene nutte, in het bijzonder op het gebied van sport en lichamelijke vorming, van de cultuur, het maatschappelijk welzijn en de volksgezondheid, aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid voor een door hem te bepalen duur vergunning verlenen tot het organiseren van een instantloterij.

[].

Sportprijsvragen

Artikel 15

1. Tot het organiseren van sportprijsvragen kan uitsluitend vergunning worden verleend overeenkomstig de bepalingen van deze titel.

2. Onder sportprijsvragen worden verstaan prijsvragen, welke erop zijn gericht deelnemers uitslagen van tevoren aangekondigde sportwedstrijden, met uitzondering van harddraverijen en paardenrennen, te doen raden of voorspellen.

[].

Artikel 16

1. De raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, kan met het oog op de belangen van instellingen werkzaam ten algemenen nutte, in het bijzonder op het gebied van sport en lichamelijke vorming, van de cultuur, het maatschappelijk welzijn en de volksgezondheid, aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid voor een door hem te bepalen duur vergunning verlenen tot het organiseren van sportprijsvragen.

[].

Lotto

Artikel 27a

1. Tot het organiseren van een lotto kan uitsluitend vergunning verleend worden overeenkomstig de bepalingen van deze titel.

2. Onder lotto wordt verstaan een kansspel dat erop gericht is deelnemers een aantal symbolen te doen voorspellen, die door loting of trekking worden verkregen uit een van tevoren opgegeven aantal symbolen.

[].

Artikel 27b

1. De raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, kan met het oog op de belangen van instellingen werkzaam ten algemenen nutte, in het bijzonder op het gebied van sport en lichamelijke vorming, van de cultuur, het maatschappelijk welzijn en de volksgezondheid, aan de krachtens artikel 16 aangewezen rechtspersoon voor een door hem te bepalen duur vergunning verlenen tot het organiseren van lotto's.

[].