ECLI:NL:RVS:2025:511

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	12-02-2025
Datum publicatie	12-02-2025
Zaaknummer	202206511/1/A3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 17 juni 2021 heeft de Ksa een aanvraag van Nederlandse Loterij om wijziging van de aan Lotto B.V. verleende vergunning Instantloterij 2017-2021 afgewezen. Lotto B.V. is een dochteronderneming van Nederlandse Loterij B.V. en heeft een vergunning voor het houden van een instantloterij. Dit is een loterij waarbij gebruik wordt gemaakt van krasloten. Nederlandse Loterij heeft de Ksa verzocht om de aan Lotto B.V. verleende vergunning Instantloterij 2017-2021 te wijzigen, in die zin dat het Lotto B.V. ook wordt toegestaan dat zij online krasloten kan aanbieden die ook online kunnen worden opengekrast. De Ksa heeft de aanvraag van Nederlandse Loterij afgewezen, omdat artikel 14a van de Wet op de Kansspelen in samenhang gelezen met artikel 31 van de Wok, geen grond biedt voor het toestaan van het aanbieden van online krasloten die online kunnen worden opengekrast.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

202206511/1/A3.

Datum uitspraak: 12 februari 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Nederlandse Loterij B.V. en Lotto B.V. (hierna: tezamen en in enkelvoud Nederlandse Loterij), gevestigd in Den Haag,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 28 september 2022 in zaak nr. 22/37 in het geding tussen:

Nederlandse Loterij

en

de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Ksa).

Procesverloop

Bij besluit van 17 juni 2021 heeft de Ksa een aanvraag van Nederlandse Loterij om wijziging van de aan Lotto B.V. verleende vergunning Instantloterij 2017-2021 afgewezen.

Bij besluit van 23 november 2021 heeft de Ksa het door Nederlandse Loterij daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 september 2022 heeft de rechtbank het door Nederlandse Loterij daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft Nederlandse Loterij hoger beroep ingesteld.

De Ksa heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 4 november 2024, waar Nederlandse Loterij, vertegenwoordigd door mr. A.A. Kleinhout en mr. S.E. van den Berg, advocaten in Amsterdam, vergezeld door [persoon] en mr. R.H. Duindam, en de Ksa, vertegenwoordigd door mr. R.G.J. Wildemors en mr. M. van Dalen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Lotto B.V. is een dochteronderneming van Nederlandse Loterij B.V. en heeft een vergunning voor het houden van een instantloterij. Dit is een loterij waarbij gebruik wordt gemaakt van krasloten. Nederlandse Loterij heeft de Ksa verzocht om de aan Lotto B.V. verleende vergunning Instantloterij 2017-2021 te wijzigen, in die zin dat het Lotto B.V. ook wordt toegestaan dat zij online krasloten kan aanbieden die ook online kunnen worden opengekrast.

1.1. De Ksa heeft de aanvraag van Nederlandse Loterij afgewezen, omdat artikel 14a van de Wet op de Kansspelen (hierna: de Wok) in samenhang gelezen met artikel 31 van de Wok, geen grond biedt voor het toestaan van het aanbieden van online krasloten die online kunnen worden opengekrast.

Uitspraak rechtbank

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat de Ksa de aanvraag van Nederlandse Loterij terecht heeft afgewezen. Hiertoe heeft de rechtbank overwogen dat uit zowel de tekst als de toelichting op artikel 31, tweede lid, van de Wok, zoals gewijzigd bij de Wet kansspelen op afstand (hierna: de Wet Koa), Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3, als de toelichting op artikel 1.2 van het Besluit kansspelen op afstand (hierna: het Besluit) ondubbelzinnig blijkt dat het online aanbieden van krasloten die online kunnen worden opengekrast niet is toegestaan. Volgens de rechtbank gaat deze vorm van aanbieden verder dan het enkel aanbieden van deelnamebewijzen. Van strijd met het gelijkheidsbeginsel is volgens de rechtbank geen sprake.

Wettelijk kader

3. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Gronden hoger beroep

4. Nederlandse Loterij betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de Ksa de aanvraag van Nederlandse Loterij om wijziging van de aan Lotto B.V. verleende vergunning Instantloterij 2017-2021 terecht heeft afgewezen.

Hiertoe voert zij ten eerste, samengevat, aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat artikel 31, tweede lid, van de Wok en artikel 1.2 van het Besluit in de weg staan aan het vergunnen van het aanbieden van online krasloten die online kunnen worden opengekrast.

Nederlandse Loterij voert ten tweede aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat andere kansspelen, waarvan de deelnamebewijzen online worden aangeboden, ook een of meer spelelementen bevatten.

Nederlandse Loterij voert ten derde aan dat de rechtbank ten onrechte voorbij is gegaan aan de gevolgen van het weigeren van de vergunningswijziging voor de kanalisatiefunctie van het Nederlandse kansspelbeleid.

Beoordeling hoger beroep

5. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 4.1 tot en met 4.6 opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd. De Afdeling zal dat hierna toelichten.

Is het aanbieden van het online openkrassen van een online kraslot in strijd met de wet?

6. Uit zowel de tekst als de toelichting op artikel 31, tweede lid, van de Wok, en de toelichting op artikel 1.2 van het Besluit volgt dat bij vergunde loterijen slechts het aanbieden van deelnamebewijzen op afstand mag plaatsvinden. De rechtbank heeft terecht en op goede gronden geoordeeld dat het aanbieden van online krasloten die online opengekrast kunnen worden wettelijk niet is toegestaan.

Over het betoog van Nederlandse Loterij dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de wetgever met de Wet Koa, waarbij de Wok is gewijzigd, de situatie van vóór die wetswijziging, waarbij via internet deelnamebewijzen voor bepaalde loterijen konden worden gekocht, heeft willen bestendigen en dat daaruit afgeleid kan worden dat het aanbieden van online krasloten die online kunnen worden opengekrast niet vergunbaar is, overweegt de Afdeling als volgt. De Ksa stelt zich terecht op het standpunt dat, daargelaten

of de stelling van Nederlandse Loterij dat een vergunning verleend had kunnen worden voor het aanbieden van online openkrassen van online krasloten toen de Wet Koa nog niet in werking was getreden juist is, de aanvraag van Nederlandse Loterij getoetst moet worden aan de wetten die gelden op het moment dat de besluiten werden genomen. Zoals hiervoor is overwogen is het aanbieden van online krasloten die online kunnen worden opengekrast niet toegestaan op grond van artikel 31, tweede lid, van de Wok, in samenhang gelezen met artikel 1.2 van het Besluit. Alleen al daarom kan dit betoog niet slagen.

Over het betoog van Nederlandse Loterij dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de toelichting op artikel 1.2 van het Besluit niet ingaat op zogeheten "e-commerce instantloterijen", maar enkel op "virtuele instantloterijen", overweegt de Afdeling dat de Ksa terecht stelt dat Nederlandse Loterij zelf haar eigen uitleg geeft aan de termen "e-commerce instantloterijen" en "virtuele instantloterijen". Deze termen zijn nergens gedefinieerd. Daarnaast gaat het in deze zaak om de vraag of het aanbieden van online krasloten die online kunnen worden opengekrast op grond van de wet is toegestaan. Het is daarbij naar het oordeel van de Afdeling niet relevant of de online krasloten wel of geen "fysieke tegenhanger" hebben.

Is sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel?

7. De Afdeling vat het betoog van Nederlandse Loterij dat de rechtbank niet heeft onderkend dat andere kansspelen, waarvan de deelnamebewijzen online worden aangeboden, ook een of meer spelelementen bevatten, op als een beroep op het gelijkheidsbeginsel. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de andere door Nederlandse Loterij genoemde spellen geen gelijke situaties zijn. Een handeling die voorafgaat aan het online aankopen van een deelnamebewijs, zoals het invullen van een getal, is geen spelelement dat daarna online plaatsvindt. Dat dit niet in de wet is opgenomen, doet hier niet aan af. Een handeling die voorafgaat aan het online aankopen van een deelnamebewijs moet naar het oordeel van de Afdeling gezien worden als onderdeel van het aanbieden van een deelnamebewijs.

Verder is de Afdeling, met de rechtbank, van oordeel dat Lucky Day niet vergelijkbaar is met het aanbieden van online krasloten die online kunnen worden opengekrast. Het verslavingsrisico bij Lucky Day is kleiner dan bij krasloten die direct online kunnen worden opengekrast, omdat bij krasloten de uitslagen na het krassen meteen zichtbaar zijn, terwijl bij Lucky Day de uitslag elke dag om 19.00 uur bekend wordt gemaakt. Het betoog van Nederlandse Loterij dat het oordeel van de rechtbank tegenstrijdig is, volgt de Afdeling niet. Dat in de toelichting op de Wok staat dat loterijen uitgesloten zijn van het vereiste van een vergunning krachtens de Wet Koa voor het organiseren van kansspelen op afstand, vanwege het kleinere verslavingsrisico vergeleken met sportweddenschappen en casinospelen, staat los van het feit dat het verslavingsrisico per soort loterij verschillend kan zijn.

Het betoog van Nederlandse Loterij dat de rechtbank ten onrechte als maatgevend criterium heeft gehanteerd of in situaties waarbij via internet deelnamebewijzen voor bepaalde loterijen kunnen worden gekocht, een spelelement aanwezig is, slaagt ook niet. Hoewel in de Wok niet de term "spelelement" wordt genoemd, blijkt uit de tekst van artikel 31, tweede lid, van de Wok dat bij het organiseren van een loterij slechts het aanbieden van de deelnamebewijzen op afstand mag plaatsvinden. Het toevoegen van andere elementen dan het aanbieden van de deelnamebewijzen, zoals bijvoorbeeld een spelelement, is niet toegestaan.

Komt de kanalisatiefunctie van de Wet Koa door de weigering van de vergunningswijziging in gevaar?

8. In de memorie van toelichting bij de Wet Koa, Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3, wordt de kanalisatiefunctie van de Wet Koa genoemd. Het doel van de Wet Koa is om de vraag naar kansspelen op afstand te kanaliseren naar het vergunde aanbod dat verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar is.

De Afdeling komt, net als de rechtbank, niet toe aan het betoog van Nederlandse Loterij dat de kanalisatiefunctie van de Wet Koa door de weigering van de vergunningswijziging in gevaar komt, omdat het aanbieden van online krasloten die online kunnen worden opengekrast op grond van de wet niet is toegestaan.

Conclusie

9. Gezien het vorenstaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de Ksa de aanvraag van Nederlandse Loterij om wijziging van de aan Lotto B.V. verleende vergunning Instantloterij 2017-2021 terecht heeft afgewezen. Het betoog slaagt niet.

Slotsom

10. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd.

11. De Ksa hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. C.H. Bangma, leden van de meervoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.F.J. Bindels, griffier.

w.g. Van Altena

voorzitter

w.g. Bindels

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 februari 2025

85-1031

Bijlage

Wet op de kansspelen

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 31

1. Onder een kansspel op afstand wordt verstaan: een gelegenheid als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, die op afstand met elektronische communicatiemiddelen wordt gegeven en waaraan wordt deelgenomen zonder fysiek contact met degene die die gelegenheid geeft of die voor deelname aan die kansspelen ruimte en middelen ter beschikking stelt.

2. Tot het organiseren van kansspelen op afstand, anders dan aanbieden van deelnamebewijzen aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen kansspelen waarvoor op grond van een andere dan deze titel vergunning is verleend, kan uitsluitend vergunning worden verleend overeenkomstig de bepalingen van deze titel.

Memorie van toelichting bij de Wet op de kansspelen

Artikel 31

Tweede lid

In aansluiting op de systematiek van de huidige Wok bepaalt het tweede lid dat kansspelen op afstand uitsluitend mogen worden georganiseerd met een vergunning die met inachtneming van de nieuw voorgestelde titel Vb is verleend.

Hierop is een uitzondering noodzakelijk. De definitie van kansspelen op afstand brengt mee dat ook bijvoorbeeld de verkoop van deelnamebewijzen van fysieke kansspelen onder de definitie van kansspelen op afstand valt. In dit verband wordt met name gedacht aan de verkoop via het internet van loten van een goede doelenloterij, van De Lotto of van de Staatsloterij. In de afgelopen jaren is onder bepaalde voorwaarden al toestemming verleend voor het gebruik van het internet als verkoopkanaal voor enkele fysieke loterij-producten.

De in het tweede lid voorgestelde uitzondering geldt daarom voor het gebruik van internet voor de verkoop van deelnamebewijzen aan loterijen die met een vergunning op grond van een andere titel dan de nieuwe titel Vb worden georganiseerd. Deze kansspelen mogen in de fysieke wereld al krachtens een vergunning worden georganiseerd en telecommunicatiemiddelen mogen daarbij in het algemeen worden

gebruikt als verkoopkanaal van de deelnamebewijzen. In de lagere regelgeving zal worden bepaald dat deelnamebewijzen aan bepaalde loterijen die krachtens een vergunning op grond van de Wok worden georganiseerd, als tevoren, met elektronische middelen op afstand kunnen blijven worden verkocht. Het gaat hierbij met name om de goede doelenloterijen (artikel 3 Wok), de Staatsloterij (artikel 8 Wok), de lotto (artikel 27a Wok) en het zogeheten cijferspel dat de houder van een vergunning tot het organiseren van sportprijsvragen mag organiseren (artikel 15, vierde lid, Wok). Dit zijn kansspelen die allen onder de noemer «loterij-producten» vallen. Het gaat hierbij om kansspelen met een betrekkelijk laag speeltempo. Hiermee wordt de bestaande praktijk bestendigd, waarin de speler een lot kan kopen via het internet vanachter zijn computer thuis of via de terminal in een tabakswinkel of kiosk.

Voor de doelstellingen van het kansspelbeleid is het niet nodig om organisatoren van loterijen die bij de verkoop van deelnamebewijzen gebruik willen maken van het internet of andere telecommunicatiemiddelen, onder het strikte regiem van kansspelen op afstand te brengen. Naast het feit dat er in Nederland geen sprake lijkt te zijn van een substantiële illegale praktijk van online loterijen die kanalisatie behoeft, zijn loterijen van oudsher een alternatief met een betrekkelijk laag risico voor de meer risicovolle sportweddenschappen en casinospelen, onder meer als gevolg van het aanzienlijk lagere speltempo. De regering wenst dit betrekkelijk onschuldige karakter van de loterij-producten in Nederland bij de modernisering van het kansspelbeleid te bewaren. Om die reden zou het disproportioneel zijn om de (aanbieders van) loterij-producten te onderwerpen aan de strikte eisen van de voorgestelde regeling van kansspelen op afstand, die de organisator onder meer verplichten tot voorafgaande inschrijving, identificatie en verificatie van iedere speler, tot monitoring van en zo nodig interventie in diens speelgedrag en tot raadpleging van het centraal register kansspelen op afstand voorafgaand aan iedere deelname aan het kansspel.

Dit geldt echter niet voor de houders van een vergunning tot het organiseren van een totalisator of sportweddenschappen, aan wie het krachtens de aan die vergunningen verbonden voorschriften eveneens is toegestaan in beperkte mate het internet te gebruiken als verkoopkanaal. Op afstand aangeboden sportweddenschappen met een hoog speeltempo vormen een substantieel onderdeel van het bestaande, thans nog illegale aanbod aan kansspelen op afstand dat kanalisatie behoeft. Anders dan de loterij-producten, worden sportweddenschappen wel onder de werking van de nieuwe regeling van kansspelen op afstand gebracht. Voor de huidige vergunninghouders zal een overgangsvoorziening worden getroffen die er op neer komt dat de huidige vergunningvoorschriften worden geëerbiedigd tot het tijdstip waarop de geldigheidsduur van de desbetreffende vergunningen verloopt. Daarna moeten de zittende vergunninghouders onverkort voldoen aan de voorwaarden die bij of krachtens de voorgestelde Titel Vb worden gesteld.

Besluit kansspelen op afstand

Artikel 1.2

De kansspelen, bedoeld in artikel 31, tweede lid, van de wet zijn de kansspelen die krachtens een vergunning op grond van de artikelen 3, 8, 14a, 15, vierde lid, en 27a, tweede en derde lid, van de wet worden georganiseerd.

Toelichting op artikel 1.2

Op grond van artikel 31, tweede lid, Wok zijn bepaalde kansspelen die krachtens een vergunning op grond van een andere titel van de Wok worden georganiseerd, uitgesloten van het toepassingsbereik van titel Vb van de Wok (kansspelen op afstand). Hiermee is een onderscheid aangebracht tussen loterij-producten en andere kansspelen als sportweddenschappen, weddenschappen op de uitslag van paardenrennen en harddraverijen, en casinospelen.

Voor de verkoop via het internet van deelnamebewijzen aan dergelijke loterij-producten is geen (aanvullende) vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand vereist. Hiermee wordt de voorheen gangbare praktijk bestendigd waarin de speler thuis vanachter zijn computer via het internet of bij een kiosk via een terminal een lot kan kopen.

Artikel 1.2 specificeert om welke loterij-producten het hierbij gaat. Dit zijn de goededoelenloterijen (artikel 3 Wok), de staatsloterij (artikel 8 Wok), de instantloterij (artikel 14a, eerste lid, Wok), de lotto (artikel 27a, eerste lid, Wok) en het zogeheten cijferspel dat de houders van een vergunning tot het organiseren van sportweddenschappen of een lotto mogen organiseren (artikelen 15, vierde lid, en 27a, derde lid,

Wok). De houder van de Vergunning instantloterij 2017-2021 mag instantloten verkopen via elektronische bestellingen, maar mag instantloterijen niet via het internet organiseren in de vorm van virtuele krasloten. Omdat ook de instantloterijen behoren tot de loterij-producten die niet op grond van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand mogen worden aangeboden, vallen deze buiten het bereik van de regulering van kansspelen op afstand. Het is op grond van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand niet toegestaan instantloten aan te bieden.

De sportweddenschappen, weddenschappen op uitslagen van paardenrennen en harddraverijen, en casinospelen die op grond van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand mogen worden georganiseerd, worden nader uitgewerkt in de Regeling kansspelen op afstand. Daarbij zijn ook regels gesteld met betrekking tot kansspelen die niet op grond van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand mogen worden aangeboden. Het gaat hierbij om bepaalde vormen van sportweddenschappen. Daarnaast worden in die regeling ook nadere regels gesteld met betrekking tot de loterij-producten die niet op grond van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand mogen worden aangeboden.