ECLI:NL:RVS:2026:5496

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	16-09-2026
Datum publicatie	16-09-2026
Zaaknummer	202402072/1/A3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij twee afzonderlijke besluiten van 4 januari 2022 heeft de Ksa (de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit) aanvragen van JVH voor het organiseren van de instantloterij, sportweddenschappen en de lotto afgewezen. JVH heeft op 28 december 2021 bij de Ksa vergunningsaanvragen ingediend voor het organiseren van de instantloterij, sportweddenschappen en de lotto. De Ksa heeft deze aanvragen bij de twee afzonderlijke besluiten van 4 januari 2022 afgewezen, omdat de vergunningen al aan Lotto zijn verleend. De Ksa is bij de twee afzonderlijke besluiten van 27 september 2022 bij haar weigering gebleven. Volgens de Ksa is het éénvergunningstelsel van de artikelen 14b, eerste lid, 16, eerste lid en 27b, eerste lid, van de Wok evenredig en is daarom sprake van een gerechtvaardigde beperking op het vrije verkeer van diensten als bedoeld in artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl NJB 2026/1720

Uitspraak

202402072/1/A3.

Datum uitspraak: 16 september 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (de Ksa),

2. Lotto B.V., gevestigd in Rijswijk (Lotto),

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank OostBrabant van 29 februari 2024 in zaak nrs. 22/2703 en 22/2827 in het geding tussen:

JVH Venture II B.V. en JVH Venture IV B.V., beide gevestigd in s-Hertogenbosch (JVH),

en

de Ksa.

Procesverloop

Bij twee afzonderlijke besluiten van 4 januari 2022 heeft de Ksa aanvragen van JVH voor het organiseren van de instantloterij, sportweddenschappen en de lotto afgewezen.

Bij twee afzonderlijke besluiten van 27 september 2022 heeft de Ksa de door JVH daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 29 februari 2024 heeft de rechtbank de door JVH daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, de besluiten van 27 september 2022 vernietigd en de Ksa opgedragen om binnen twaalf weken een nieuw besluit te nemen op de bezwaren van JVH.

Tegen deze uitspraak hebben de Ksa en Lotto hoger beroep ingesteld.

JVH heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Lotto, de Ksa en JVH hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 9 december 2025, waar de Ksa, vertegenwoordigd door mr. R.G.J. Wildemors en mr. M. van Dalen, en Lotto, vertegenwoordigd door mr. P.J.F. Huizing en mr. J.B. van der Blij, advocaten in Amsterdam, en JVH, vertegenwoordigd door mr. T. Barkhuysen en mr. D. de Groot, advocaten in Amsterdam, en mr. S.M.J. van Groenendael, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De Wet op de kansspelen (Wok) kent voor het organiseren van de landgebonden (fysieke) kansspelen, te weten de instantloterij (krasloten), sportweddenschappen en de lotto, een éénvergunningstelsel. Dit betekent dat een vergunning voor het organiseren van deze landgebonden kansspelen slechts aan één rechtspersoon verleend kan worden.

1.1. De Ksa heeft op 23 november 2021 vergunningen voor het organiseren van de instantloterij, sportweddenschappen en de lotto verleend aan Lotto. De vergunningen hebben een looptijd van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2026.

1.2. JVH heeft op 28 december 2021 bij de Ksa vergunningsaanvragen ingediend voor het organiseren van de instantloterij, sportweddenschappen en de lotto. De Ksa heeft deze aanvragen bij de twee afzonderlijke besluiten van 4 januari 2022 afgewezen, omdat de vergunningen al aan Lotto zijn verleend. De Ksa is bij de twee afzonderlijke besluiten van 27 september 2022 bij haar weigering gebleven. Volgens de Ksa is het éénvergunningstelsel van de artikelen 14b, eerste lid, 16, eerste lid en 27b, eerste lid, van de Wok evenredig en is daarom sprake van een gerechtvaardigde beperking op het vrije verkeer van diensten als bedoeld in artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Wettelijk kader

2. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die onderdeel uitmaakt van deze uitspraak.

Uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat de Ksa de vergunningsaanvragen van JVH niet heeft mogen afwijzen. De bepalingen uit de Wok, waarin het éénvergunningstelsel voor de drie landgebonden kansspelen is geregeld, leveren een beperking op van het in artikel 56 van het VWEU neergelegde vrij verrichten van diensten. De rechtbank is van oordeel dat het éénvergunningstelsel niet gerechtvaardigd is, omdat de beperking onevenredig is. Het Nederlandse kansspelbeleid is namelijk niet horizontaal consistent. Bovendien heeft de Ksa niet aannemelijk gemaakt dat het éénvergunningstelsel voor de drie landgebonden kansspelen onder het huidige kansspelbeleid nog noodzakelijk is.

De rechtbank heeft gezien het vorenstaande de beroepen van JVH gegrond verklaard, de besluiten van 27 september 2022 vernietigd en de Ksa opgedragen om een nieuw besluit te nemen op de bezwaren van JVH met inachtneming van de uitspraak.

Voorlopige voorziening

4. De Ksa heeft nog geen nieuw besluit genomen. De voorzieningenrechter van de Afdeling heeft op 19 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1654, geoordeeld dat de uitspraak van de rechtbank wordt geschorst totdat op de hoger beroepen is beslist.

Hoger beroepen

Omvang geschil

5. Het organiseren van de instantloterij, sportweddenschappen en de lotto is het verrichten van diensten als bedoeld in artikel 56 van het VWEU. Ingevolge dat artikel zijn de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden ten aanzien van de onderdanen van de lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.

Uit de artikelen 14b, eerste lid, 16, eerste lid en 27b, eerste lid, van de Wok volgt dat maar aan één rechtspersoon een vergunning voor het organiseren van de instantloterij, sportweddenschappen en de lotto kan worden verleend.

5.1. De vraag die in deze zaak voorligt, is of het éénvergunningstelsel sinds de inwerkingtreding van de Wet Kansspelen op afstand (Wet Koa) nog altijd gerechtvaardigd is. Sinds de inwerkingtreding van de Wet Koa kunnen kansspelaanbieders met een vergunning legaal online kansspelen aanbieden. Voor online kansspelen geldt, anders dan bij de instantloterij, sportweddenschappen en de lotto, geen éénvergunningstelsel maar een open stelsel. Dit betekent dat een vergunning voor het organiseren van online kansspelen aan verschillende rechtspersonen verleend kan worden. JVH stelt zich op het standpunt dat voor de instantloterij, sportweddenschappen en de lotto ook een open stelsel zou moeten gelden.

5.2. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 14 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1483, overwogen dat uit de arresten van het Hof van 6 november 2003, Gambelli, ECLI:EU:C:2003:597, en van 6 maart 2007, Placanica, ECLI:EU:C:2007:133, kan worden afgeleid dat de beperkingen in de vorm van een éénvergunningstelsel gerechtvaardigd zijn als een in de rechtspraak aanvaarde rechtvaardigingsgrond aanwezig is, sprake is van een maatregel die geen direct onderscheid maakt naar nationaliteit en de beperkingen evenredig zijn.

5.3. Tussen partijen is niet in geschil dat het éénvergunningstelsel een beperking van het vrije dienstenverkeer oplevert. Ook is niet in geschil dat een in de rechtspraak aanvaarde rechtvaardigingsgrond aanwezig is en dat sprake is van een maatregel die geen direct onderscheid maakt naar nationaliteit. De Afdeling heeft in dit kader vaker geoordeeld dat voor het éénvergunningstelsel voor de drie kansspelen een rechtvaardigingsgrond aanwezig is, namelijk dwingende redenen van algemeen belang die bestaan uit het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit. Ook heeft de Afdeling eerder vastgesteld dat de bepalingen uit de Wok geen onderscheid naar nationaliteit maken. Zie bijvoorbeeld in de uitspraak van 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1467. De vraag die in deze zaak voorligt is of het éénvergunningstelsel evenredig is.

5.4. Voordat de Afdeling toekomt aan deze vraag, zal de Afdeling eerst kort stilstaan bij de achtergrond van de Wet Koa. Ook zal zij ingaan op het betoog van de Ksa en Lotto dat de rechtbank ten onrechte omstandigheden in haar oordeel heeft betrokken die dateren van na de besluiten van 27 september 2022.

Achtergrond van de Wet Koa

6. In de memorie van toelichting van de Wet Koa (Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3) staat dat al sinds jaren honderdduizenden Nederlanders deelnemen aan illegale online kansspelen waarbij de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid niet zijn gewaarborgd. Door het grenzeloze karakter van internet, de aanhoudende behoefte van de Nederlandse consument aan kansspelen op afstand, de snelle technologische ontwikkelingen en het brede, op Nederland gerichte aanbod via honderden websites, was sluitende handhaving van het verbod op illegaal aanbod niet mogelijk zonder een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar alternatief. Met de Wet Koa beoogt de regering de bestaande en toekomstige behoefte aan kansspelen via internet en andere toekomstige elektronische communicatiemiddelen naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod te leiden, waarbij de speler met een passend en attractief aanbod wordt geleid naar een gereguleerd aanbod met waarborgen tegen kansspelverslaving en criminaliteit. Het doel van de Wet Koa is de daadwerkelijke vraag naar kansspelen op afstand die bestaat of in de toekomst kan ontstaan, te kanaliseren. De regulering is niet bedoeld om aanvullende vraag naar kansspelen op afstand te doen ontstaan. Verder zijn ook de van oudsher drie beleidsdoelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid van toepassing, namelijk het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

Welke omstandigheden mogen worden meegenomen in de beoordeling?

7. De Ksa en Lotto betogen dat de rechtbank ten onrechte omstandigheden in haar oordeel heeft betrokken die dateren van na de besluiten van 27 september 2022. De door het Hof verplichte dynamische toets houdt volgens de Ksa en Lotto in dat alleen de omstandigheden die zich na de totstandkoming van de regeling tot aan het besluit op bezwaar voordeden in de beoordeling van de evenredigheid kunnen worden meegenomen. De rechtbank had daarom alleen de omstandigheden in haar oordeel mogen betrekken die zich voordeden tot aan het nemen van de besluiten van 27 september 2022.

7.1. In het arrest van het Hof van 14 juni 2017, Online Games, ECLI:EU:C:2017:452, heeft het Hof overwogen dat de nationale rechter de omstandigheden die betrekking hebben op de vaststelling en uitvoering van een beperkende regeling, in hun geheel moet beoordelen en bij de evenredigheidstoets

moet kiezen voor een dynamische aanpak en niet voor een statische, in die zin dat hij rekening moet houden met de evolutie van de omstandigheden na de vaststelling van de betrokken regeling (punten 52 en 53).

7.2. De Afdeling is van oordeel dat gelet op artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht en de uitspraak van de Afdeling van 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571, onder 6.2.3, alleen de omstandigheden die zich ten tijde van de heroverweging voordeden in de beoordeling van de evenredigheid mogen worden betrokken. Dit betekent in deze zaak dat de omstandigheden tot aan de besluiten op bezwaar van 27 september 2022 in de beoordeling mogen worden betrokken. Relevante ontwikkelingen die zich na de besluiten van 27 september 2022 voordeden, kunnen aan de orde komen bij het beoordelen van een nieuwe vergunningsaanvraag.

De Afdeling leidt uit de uitspraak van de rechtbank af dat de rechtbank feiten en omstandigheden in haar oordeel heeft betrokken die afkomstig zijn uit een brief van de minister voor Rechtsbescherming van 1 juni 2023, Kamerstukken II 2022/23, 24 557, nr. 209 en de daarin vermelde Monitoringsrapportage online kansspelen voorjaar 2023. In deze Monitoringsrapportage staat dat daarin steeds de meest recente beschikbare cijfers worden gebruikt en dat dat in de meeste gevallen de stand van zaken per 31 januari 2023 is. De Monitoringsrapportage is daarmee deels gebaseerd op gegevens die dateren van na de besluiten van 27 september 2022. Het is daarom aannemelijk dat de rechtbank feiten en omstandigheden in de beoordeling heeft betrokken die dateren van na de besluiten van 27 september 2022. De Ksa en Lotto voeren terecht aan dat de rechtbank deze omstandigheden niet in haar oordeel had mogen betrekken.

Het betoog slaagt.

7.3. De Afdeling zal hierna beoordelen of het éénvergunningstelsel met de inwerkingtreding van de Wet Koa nog altijd evenredig is. Hierbij zal zij gelet op wat zij hiervoor heeft overwogen rekening houden met de omstandigheden tot aan de besluiten van 27 september 2022.

Over de beleidsdoelstellingen van het kansspelbeleid merkt de Afdeling nog op dat de doelstellingen het voorkomen van kansspelverslaving en het beschermen van de consument in 2025 zijn samengevoegd en verbreed naar 'de bescherming van burgers tegen kansspelgerelateerde schade'. De aanpak van fraude en criminaliteit blijven onverminderd doelstellingen en daar wordt het bestrijden van illegaal aanbod als doelstelling aan toegevoegd (Kamerstukken II 2024/25, 33 996, nr. AA, p. 8). Omdat de Afdeling in haar oordeel de omstandigheden zal betrekken die zich voordeden tot aan de besluiten van 27 september 2022, zal de Afdeling uitgaan van de drie beleidsdoelstellingen die op dat moment van toepassing waren, dus het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

Evenredigheid

8. De Afdeling zal hieronder beoordelen of het éénvergunningstelsel met de inwerkingtreding van de Wet Koa nog altijd evenredig is. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1466, onder 10.1, heeft het Hof in het arrest van 8 september 2009, Liga Portuguesa, ECLI:EU:C:2009:519, geoordeeld dat een wegens een dwingende reden van algemeen belang ingestelde beperking evenredig moet zijn. In dat arrest heeft het Hof overwogen dat bij de beantwoording van de vraag of een beperking evenredig is, moet worden bezien of de beperking geschikt is om de verwezenlijking van de doelen van algemeen belang te waarborgen en of zij niet verder gaat dan voor het bereiken daarvan noodzakelijk is (punten 59 en 60).

8.1. De Afdeling zal hieronder allereerst de vraag beantwoorden of het éénvergunningstelsel geschikt is om de beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Daarna zal zij beoordelen of het éénvergunningstelsel noodzakelijk is om deze doelstellingen te behalen.

Geschiktheid

9. Tussen partijen is niet in geschil dat het éénvergunningstelsel als zodanig een geschikte maatregel is om de beoogde doelen te bereiken. Maar partijen zijn verdeeld over de beantwoording van de vraag of het Nederlandse éénvergunningstelsel de bovengenoemde doelen op een coherente en systematische manier nastreeft.

9.1. Zoals het Hof eerder heeft geoordeeld, bijvoorbeeld in het arrest van 28 februari 2018, Sporting Odds, ECLI:EU:C:2018:130, punt 23, is een duaal stelsel, waarin verschillende soorten kansspelen op verschillende manieren worden gereguleerd, niet bij voorbaat in strijd met het geschiktheidsvereiste. Een duaal stelsel moet onder het geschiktheidsvereiste aan twee voorwaarden voldoen:

1) de verschillen tussen de betrokken kansspelen moeten de verschillen in regulering rechtvaardigen. Dit is de vraag of het duale stelsel systematisch is. De Afdeling toetst dit onder de noemer horizontale consistentie.

2) het duale stelsel mag er niet toe leiden dat kansspelen in feite juist aangemoedigd wordt. Dit is de vraag of het duale stelsel coherent is.

9.2. De Afdeling zal allereerst beoordelen of het duale stelsel horizontaal consistent is. Hierbij zal zij de vraag beantwoorden in hoeverre de instantloterij, sportweddenschappen en de lotto enerzijds en online kansspelen anderzijds, vergelijkbare kansspelen zijn en of, ondanks de gelijkenissen, de verschillen tussen deze kansspelen het duale stelsel, in het licht van de daarmee te bereiken doelstellingen, rechtvaardigen.

- horizontale consistentie

9.3. De Ksa en Lotto betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het duale stelsel niet horizontaal consistent is. De Ksa voert hiertoe aan dat de vergelijking van de rechtbank in het kader van de beoordeling van de horizontale consistentie ontoereikend is. Volgens de Ksa volstaat het niet om de drie landgebonden kansspelen (de instantloterij, sportweddenschappen en lotto) met online kansspelen in het algemeen te vergelijken. Volgens de Ksa had de rechtbank moeten specificeren welke online kansspelen zij in de vergelijking betrekt en had zij elk landgebonden kansspel alleen met zijn online equivalenten mogen vergelijken. Verder voert de Ksa aan dat de rechtbank te veel nadruk legt op de generieke kenmerken van de betrokken landgebonden en online kansspelen, omdat die kenmerken namelijk voor elk kansspel gelden. Tot slot betwijfelt de Ksa de deskundigheid van prof. dr. R. Koning, de opsteller van twee rapportages waarnaar de rechtbank heeft verwezen. Lotto voert aan dat het Nederlandse kansspelbeleid sinds de uitspraken van de Afdeling van 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:468 en ECLI:NL:RVS:2021:470, niet dusdanig is gewijzigd dat sprake is van horizontale inconsistentie. Verder voert Lotto ook aan dat de landgebonden kansspelen alleen met de online equivalenten vergeleken mogen worden. Voor de lotto en de instantloterij is er geen online equivalent, waardoor deze landgebonden spelen niet vergelijkbaar zijn en het duale stelsel voor die spelen alleen al daarom niet inconsistent is. Verder voert Lotto net als de Ksa aan dat de vergelijking van de rechtbank te grofmazig is, dat de vergelijking te veel stoelt op generieke kenmerken en dat de rechtbank belangrijke verschillen buiten beschouwing laat. Volgens Lotto legt de rechtbank te veel nadruk op de risicos op kansspelverslaving. Dit is slechts één van de elementen die voor de beoordeling relevant is. Verder moet volgens Lotto in de beoordeling met name de situatie voorafgaand aan de regulering worden meegenomen, omdat de keuze voor een open stelsel bij online kansspelen juist hoofdzakelijk is ingegeven door de situatie voorafgaand aan de regulering. De Nederlandse wetgever heeft voor een open stelsel voor online kansspelen gekozen, omdat de doelen van het kansspelbeleid voor online kansspelen niet behaald konden worden met een éénvergunningstelsel vanwege het grote illegale aanbod. Lotto voert verder aan dat de rechtbank in haar beoordeling onvoldoende heeft meegenomen dat vanwege het online karakter van online kansspelen bepaalde maatregelen kunnen worden getroffen, zoals het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS), de controledatabank (CDB) en het instellen van speellimieten, die bij landgebonden sportweddenschappen niet (goed) werken. Ten slotte betwist Lotto net als de Ksa de deskundigheid van prof. dr. R. Koning.

9.4. In het arrest van 8 september 2010, Stoß, ECLI:EU:C:2010:504, heeft het Hof overwogen dat vaststaat dat de diverse soorten kansspelen aanzienlijk kunnen verschillen, met name wat de concrete wijze betreft waarop zij worden georganiseerd, de omvang van de inzetten en de winsten waardoor zij worden gekenmerkt, het aantal spelers dat er potentieel aan verslaafd kan raken, de presentatie van de spelen, de frequentie waarmee zij gespeeld worden, de korte duur of het repetitieve karakter van de spelen en de reacties die zij bij de spelers uitlokken, of in die zin dat sommige spelen de fysieke aanwezigheid van de speler vereisen, zoals het geval is bij spelen die worden aangeboden in casinos en bij gokautomaten die daar of in andere etablissementen opgesteld staan, en andere niet. In die omstandigheden kan het feit dat voor sommige soorten kansspelen een publiek monopolie geldt en dat andere zijn onderworpen aan een stelsel van vergunningen die aan particuliere marktdeelnemers worden verleend, op zich niet tot gevolg hebben dat maatregelen die, zoals het publiek monopolie, op het eerste

gezicht het meest beperkend en het meest doeltreffend lijken, niet gerechtvaardigd zijn door de wettige doelstellingen die zij nastreven. Een dergelijk verschil tussen rechtsregelingen doet namelijk op zich niet af aan de geschiktheid van een dergelijk publiek monopolie om het doel waarvoor het is ingevoerd, namelijk te voorkomen dat de burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te voorkomen, te verwezenlijken (punten 95 en 96).

9.5. De Afdeling overweegt dat de rechtbank terecht de drie landgebonden kansspelen (de instantloterij, sportweddenschappen en de lotto) heeft vergeleken met online kansspelen in het algemeen en niet alleen maar met de online equivalenten van deze drie landgebonden kansspelen. Voor de beantwoording van vraag of dit duale stelsel, ook na de inwerkingtreding van de Wet Koa, horizontaal consistent en daarmee gerechtvaardigd is, dient de bestuursrechter namelijk eerst te beoordelen in hoeverre de instantloterij, sportweddenschappen en de lotto enerzijds en online kansspelen waarop de Wet Koa betrekking heeft anderzijds, vergelijkbare kansspelen zijn. Daarna dient, gelet op het toetsingskader, te worden beoordeeld of ondanks de gelijkenissen, de verschillen tussen deze kansspelen het duale stelsel in het licht van de daarmee te bereiken doelstellingen rechtvaardigen (vergelijk de uitspraak van 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:468, onder 5.1.4). In wat de Ksa en Lotto hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen grond om te oordelen dat bij de beantwoording van de eerste, hiervoor genoemde vraag, op voorhand alleen de online equivalenten van de drie landgebonden kansspelen en niet alle online kansspelen in de beoordeling betrokken dienen te worden. Omdat horizontale consistentie van het kansspelstelsel een aspect is bij de beoordeling of het met het kansspelstelsel betrokken doel op coherente en systematische wijze wordt nagestreefd, ligt het veeleer in de rede deze vergelijking niet te beperken tot bepaalde soorten online kansspelen waarop de Wet Koa betrekking heeft. Eventuele verschillen tussen online kansspelen die niet equivalent zijn aan de drie landgebonden kansspelen, kunnen bij de beantwoording van de tweede vraag aan de orde komen.

9.6. Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat ten tijde van de besluiten van 27 september 2022 de verschillen tussen de drie landgebonden kansspelen en online kansspelen het duale stelsel in het licht van de daarmee te bereiken doelstellingen rechtvaardigen. Hierbij acht de Afdeling om te beginnen de situatie voorafgaand aan de regulering van online kansspelen van belang. Anders dan bij de drie landgebonden kansspelen blijkt uit de wetsgeschiedenis van de Wet Koa, Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3, dat bij online kansspelen een hoge kanalisatiegraad niet kan worden bereikt met een éénvergunningstelsel. Een dergelijk stelsel zou namelijk onvoldoende tegemoetkomen aan de reeds bestaande vraag naar online kansspelen en de bestaande praktijk, waarbij het risico bestaat dat het illegale aanbod in stand blijft. De Afdeling acht dit niet onaannemelijk. In het licht van de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid, en met name het streven om de bestaande vraag naar kansspelen te leiden naar een door de overheid gereguleerd en gekanaliseerd aanbod ("kanalisatie"), is het verdedigbaar dat de keuze is gemaakt om voor online kansspelen geen éénvergunningstelsel in te voeren. Verder onderscheiden de instantloterij, sportweddenschappen en de lotto zich van online kansspelen wat betreft de kenmerken daarvan. Een belangrijk verschil is dat spelers op ieder moment toegang hebben tot online kansspelen, terwijl bij landgebonden kansspelen fysieke aanwezigheid in een winkel nodig is om een weddenschap af te sluiten dan wel om een prijs te innen. Dit heeft ook tot gevolg dat er bij online kansspelen een aanzienlijk kortere tijd zit tussen de aankoop van het spel, de inzet daarvan en de zichtbaarheid van winst en verlies dan bij de drie landgebonden kansspelen. Ook verschilt over het algemeen de wijze waarop de spellen worden gepresenteerd. Online kansspelen worden visueel aantrekkelijk en met een breed aanbod aangeboden, terwijl landgebonden kansspelen een beperkte visuele uitstraling en een beperkt aanbod hebben. De rechtbank heeft over de instantloterij terecht overwogen dat er bij zowel de landgebonden instantloterij als bij online kansspelen een hoog speltempo is. Desondanks zijn er ook relevante verschillen. Lotto wijst er terecht op dat, hoewel een speler een fysiek kraslot snel kan openkrassen, een speler die online speelt over het algemeen meerdere spellen achter elkaar zal spelen en bij hetzelfde spel meermaals zal inzetten. Bij de landgebonden instantloterij zal een speler doorgaans alleen maar enkele fysieke loten kopen. De stelling van JVH dat de landgebonden instantloterij en online kansspelen niet van elkaar onderscheiden kunnen worden, omdat krasloten online kunnen worden gekocht en aan huis worden bezorgd, volgt de Afdeling niet. Er bestaat in dat geval een relatief grote tijd tussen de aankoop en inzet van het kansspel. Bovendien moet een speler alsnog naar een fysieke winkel voor de uitbetaling van een eventuele prijs. Over sportweddenschappen merkt JVH op zich terecht op dat online kansspelen en sportweddenschappen gelijkenissen vertonen vanwege het deels

digitale karakter van landgebonden sportweddenschappen. Zo kunnen spelers van landgebonden sportweddenschappen gebruik maken van de TOTO Winkel App, waarmee in de app (of via een website) een digitaal spelformulier kan worden ingevuld waarmee een QR-code wordt gegenereerd die in een TOTO winkel kan worden gescand, en waarmee een groot deel van het spel dus vanuit huis kan worden gespeeld. Dat neemt niet weg dat de speler in dat geval niet alleen voor uitbetaling van zijn sportweddenschap maar ook voor het sluiten van de weddenschap (door middel van het laten scannen van de gegenereerde QR-code) naar de winkel moet. Daarnaast zijn er naar het oordeel van de Afdeling ook andere relevante verschillen. Zo is een belangrijk verschil dat het bij online sportweddenschappen mogelijk is om live te wedden, terwijl bij landgebonden kansspelen alleen voorafgaand aan een wedstrijd gewed kan worden. Dit verschil in spelwijze beperkt de mogelijkheid van opvolgende weddenschappen. Ten slotte is de Afdeling, anders dan de rechtbank, van oordeel dat de landgebonden lotto aanzienlijk verschilt van online kansspelen. Hoewel de aanbieder van de lotto het aanbod online mag aanbieden en spelers 24 uur per dag loten kunnen kopen, is er maximaal één trekking per dag, terwijl bij online varianten van de lotto de trekkingen de hele dag doorgaan.

9.7. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de omstandigheid dat voor de landgebonden instantloterij, sportweddenschappen en de lotto een éénvergunningstelsel geldt en voor online kansspelen een open stelsel, niet maakt dat het Nederlandse kansspelbeleid niet horizontaal consistent is. De rechtbank heeft daarom ten onrechte geoordeeld dat het duale stelsel niet horizontaal consistent is.

9.8. Als het duale stelsel horizontaal consistent is, dan moet worden beoordeeld of het de doelstellingen op een coherente manier nastreeft. Dit zal de Afdeling hieronder doen.

- Coherentie

9.9. De Ksa en Lotto betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het Nederlandse kansspelbeleid niet coherent is, omdat geen sprake is van een gecontroleerd expansiebeleid. Hiertoe voert de Ksa aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de uitbreiding van de kansspelmarkt - mede via reclame - geen doel op zich is van het kansspelbeleid, maar gericht is op het verdringen van het illegale aanbod en dat het gelijk te laten blijven of te laten dalen van het aantal spelers ook geen doel op zich is van het Nederlandse kansspelbeleid. Sinds de inwerkingtreding van de Wet Koa is het legale aanbod uitgebreid uit het oogpunt van het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. De Ksa wijst er verder op dat het oordeel van de rechtbank te vroeg komt, omdat de Wet Koa ten tijde van de besluiten van 27 september 2022 nog geen jaar in werking was getreden en de evaluatie van de Wet Koa nog niet was afgerond. Verder voert de Ksa aan dat zij al veel heeft bijgestuurd. Ook stelt zij zich op het standpunt dat de toename aan spelers een kinderziekte is die zich eerder ook bij de legalisering van speelautomaten en in andere lidstaten heeft voorgedaan. Daarnaast betwist de Ksa ook de toename als zodanig. De Ksa gaat ervan uit dat er minder nieuwe spelers zijn bijgekomen dan de rechtbank heeft overwogen en voert aan dat nieuwe spelers eerder recreatief spelen, terwijl oude spelers frequenter gokken. De Ksa ziet verder onvoldoende reden om uit te gaan van een causaal verband tussen de hoeveelheid reclame en verslaving. Lotto voert aan dat het doel van het kanalisatiebeleid niet is om zo min mogelijk mensen te laten gokken, maar om problematisch gokken tegen te gaan. Het gaat volgens Lotto niet om de vraag of de doelstellingen daadwerkelijk zijn behaald, maar wat de wetgever heeft beoogd met het beleid. Lotto voert verder aan dat ten tijde van de invoering van de Wet Koa al een groot illegaal aanbod van online kansspelen bestond.

9.10. Het Hof heeft in het arrest van 11 juni 2015, Berlington Hungary, ECLI:EU:C:2015:386, overwogen dat een gecontroleerd expansiebeleid in de kansspelsector in logisch verband kan staan met zowel de doelstelling om de exploitatie van kansspelactiviteiten voor criminele of frauduleuze doeleinden te voorkomen als de doelstelling om te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden, door de consument te sturen in de richting van het aanbod van exploitanten met een vergunning, waarvan moet worden aangenomen dat het vrij is van criminaliteit en dat is ontworpen om de consument beter tegen geldverkwisting en gokverslaving te beschermen (punt 69). Om ervoor te zorgen dat de kansspelactiviteiten in controleerbare banen worden geleid, moeten de exploitanten met een vergunning een betrouwbaar, maar tegelijkertijd aantrekkelijk, alternatief bieden voor een verboden activiteit, wat op zich een aanbod van een breed scala aan spelen, reclame van een zekere omvang en gebruikmaking van nieuwe distributietechnieken kan impliceren (zie het arrest van 3 juni 2010, Ladbrokes, ECLI:EU:C:2010:308, punt 25). In dit verband is volgens het Hof evenwel van

belang dat de door de houder van een publiek monopolie gevoerde reclame gematigd blijft en strikt beperkt is tot wat nodig is om de consument aldus te leiden in de richting van de toegestane circuits van kansspelen (zie het arrest Stoß, punt 103). Voor de beantwoording van de vraag of beleid dat tot expansie leidt coherent is, zijn drie factoren van belang, namelijk of de illegale activiteiten voor de invoering van het nieuwe beleid al op aanzienlijke schaal plaatsvonden, of de getroffen maatregelen tot doel hebben de goklust van de consument naar de legale circuits te leiden en of de uitbereiding van het aanbod plaatsvindt op gecontroleerde wijze en grenzen zijn gesteld aan de expansie (zie het arrest Ladbrokes, punten 30 en 32).

9.11. Zoals de Afdeling hiervoor onder 6 heeft overwogen, werd vóór de invoering van de Wet Koa al op grote schaal illegaal online gegokt en heeft de Wet Koa tot doel de goklust van de consument van de illegale naar legale circuits te leiden. De vraag die voorligt, is of de uitbereiding van het legale aanbod plaatsvindt op een gecontroleerde wijze en of grenzen zijn gesteld aan de expansie. Er moet het juiste evenwicht worden gevonden tussen het vereiste de vergunde kansspelen op gecontroleerde wijze uit te breiden met het doel het aanbod hiervan aantrekkelijk te maken voor het publiek, en de noodzaak om de verslaving van de consument aan dergelijke spelen zo veel mogelijk te beperken (zie het arrest Ladbrokes, punt 32). Anders dan de Ksa en Lotto betogen, gaat het bij de vraag of sprake is van gecontroleerde expansie dus niet alleen om wat de wetgever heeft beoogd met het kansspelbeleid.

9.12. Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van gecontroleerde expansie moet, zoals de Afdeling onder 7.2 heeft overwogen, rekening worden gehouden met de omstandigheden tot aan de besluiten van 27 september 2022. Naar het oordeel van de Afdeling was ten tijde van de besluiten van 27 september 2022 nog niet voldoende duidelijk wat de gevolgen van de Wet Koa waren. De Wet Koa was op dat moment ongeveer anderhalf jaar in werking en de markt voor legale online kansspelen, opengegaan op 1 oktober 2021, was bijna een jaar daadwerkelijk open. Duidelijke cijfers over de gevolgen van de Wet Koa waren er nog niet. De Wet Koa was op dat moment ook nog niet uitvoerig geëvalueerd. Wel volgt uit een brief van 21 april 2022 van de minister van rechtsbescherming (Kamerstukken II 2011/12, 24 557, nr. 194) dat achttien vergunningen voor kansspelen op afstand waren afgegeven. In de brief staat dat de verwachting is dat er in de loop van het jaar 2022 meer vergunningen bijkomen en dat de markt zich daarna zal stabiliseren. Verder staat in de brief dat de Ksa nog dertig vergunningsaanvragen in behandeling heeft en dat de ervaring van de Ksa leert dat ongeveer één op de drie aanvragers erin slaagt aan de strenge voorwaarden voor een vergunning te voldoen. De omvang van de markt gemeten met het bruto spelresultaat van de legale markt was in het vierde kwartaal 2021 185,5 miljoen euro, wat meer was dan eerder in de prognoses verwacht. Verder staat in de brief dat gegevens uit het jaarverslag van de Ksa laten zien dat consumenten het legale aanbod weten te vinden. De gegevens laten een lichte stijging zien ten opzichte van het beeld na de marktopening. Het aantal uren dat spelers op illegale websites zitten daalde licht, maar tegelijkertijd werden nieuwe illegale aanbieders ontdekt. Een opvallend gegeven is dat de groep spelers in de leeftijdscategorie 18 tot 24 oververtegenwoordigd is in de populatie Nederlanders met een spelersaccount ten opzichte van de rest van de bevolking, aldus de brief van 21 april 2022. De Afdeling is van oordeel dat aan de hand van die brief niet kan worden beoordeeld of de uitbereiding van het legale aanbod plaatsvindt op een gecontroleerde wijze en of grenzen zijn gesteld aan de expansie. Wel is naar het oordeel van de Afdeling duidelijk dat de wetgever ten tijde van de besluiten van 27 september 2022 maatregelen nam om het juiste evenwicht te vinden tussen enerzijds het vereiste de vergunde kansspelen op gecontroleerde wijze uit te breiden met het doel het aanbod hiervan aantrekkelijk te maken voor het publiek, en anderzijds de noodzaak om de verslaving van de consument aan dergelijke spelen zo veel mogelijk te beperken. Een belangrijk onderdeel van de verslavingspreventie is het CRUKS als bedoeld in artikel 33h van de Wok. CRUKS is een landelijk registratiesysteem van spelers die een gokstop nemen. Een gokstop betekent dat diegene minimaal zes maanden niet kan gokken op goksites en speelhallen of casinos met een Nederlandse vergunning. Verder heeft de vergunninghouder een zorgplicht die onder meer inhoudt dat de vergunninghouder de nodige voorzieningen treft om de speler zo veel mogelijk inzicht te geven in het eigen speelgedrag. Hieronder valt onder meer het spelersprofiel en het zichtbaar maken van de spelersrekening. Ook moet de vergunninghouder feedback geven op het speelgedrag van de speler. Verder moet de vergunninghouder gelet op zijn zorgplicht maatregelen nemen om de speler, indien zijn gedrag daartoe aanleiding geeft, te helpen zijn speelgedrag te matigen. Onder maatregelen vallen onder andere het opnemen van contact met de speler bij overschrijding van het spelersprofiel en het melden van problematisch speelgedrag bij de Ksa als andere maatregelen tegen verslaving onvoldoende effect hebben

op een speler. Op basis van een dergelijke kennisgeving kan de Ksa besluiten om een speler in te schrijven in CRUKS. De zorgplicht van de vergunningshouder is uitgewerkt in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Verder volgt uit onder meer de brief van de minister voor rechtsbescherming van 30 november 2021 (Kamerstukken II 2021/22, 24 557, nr. 179) dat de wetgever voortdurend onderzoek doet naar de effecten van de Wet Koa en op welke punten verbetering nodig is. De minister heeft extra maatregelen aangekondigd toen hij dit nodig achtte. Zo heeft de minister in een brief van 17 maart 2022 aan de Tweede Kamer te kennen gegeven dat de bescherming van kwetsbare groepen binnen het legale aanbod in gevaar komt door de overvloedige reclames en het brede, ongerichte bereik ervan en dat met name jongeren interesse in gokken tonen. De minister heeft daarom nadere beperkingen aangekondigd van reclame voor risicovolle kansspelen, inclusief een verbod op ongerichte reclame (Kamerstukken II 2021/22, 24 557, nr. 193, p. 1-2).

9.13. De Afdeling is gelet op het voorstaande van oordeel dat de Ksa en Lotto voldoende aannemelijk hebben gemaakt dat ten tijde van de besluiten van 27 september 2022 sprake was van een juist evenwicht tussen het vereiste de vergunde kansspelen op gecontroleerde wijze uit te breiden met het doel het aanbod hiervan aantrekkelijk te maken voor het publiek, en anderzijds de noodzaak om de verslaving van de consument aan dergelijke spelen zo veel mogelijk te beperken. De rechtbank heeft daarom ten onrechte geoordeeld dat het Nederlandse kansspelbeleid niet coherent is.

- Conclusie geschiktheid

9.14. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het Nederlandse kansspelbeleid niet consistent en coherent is. De Ksa en Lotto hebben voldoende onderbouwd dat het Nederlandse kansspelbeleid ten tijde van de besluiten van 27 september 2022 voldeed aan het geschiktheidsvereiste.

De betogen van de Ksa en Lotto slagen.

Noodzakelijkheid

10. De Ksa en Lotto betogen dat de rechtbank ten onrechte de noodzakelijkheid van het éénvergunningstelsel apart heeft beoordeeld. Volgens de Ksa en Lotto is de noodzakelijkheidstoets verdisconteerd in de geschiktheidstoets, waardoor na de geschiktheidstoets geen aparte noodzakelijkheidsbeoordeling gemaakt hoeft te worden. Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt dat de geschiktheid en de noodzakelijkheid van een beperking apart moeten worden beoordeeld. Vergelijk de arresten van het Hof van 8 september 2010, Stoß, ECLI:EU:C:2010:504, punten 77 en 78, en van 15 september 2011, Dickinger en Ömer, ECLI:EU:C:2011:582, punt 72. De rechtbank heeft daarom terecht apart beoordeeld of het éénvergunningstelsel aan het noodzakelijkheidsvereiste voldoet. De betogen van de Ksa en Lotto slagen niet.

10.1. De Afdeling zal hierna beoordelen of het éénvergunningstelsel noodzakelijk is om de beleidsdoelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid te bereiken.

10.2. De Ksa en Lotto betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat onvoldoende is onderbouwd dat het éénvergunningstelsel noodzakelijk is om de doelstellingen te behalen. Hiertoe voeren de Ksa en Lotto aan dat lidstaten een ruime beoordelingsmarge hebben om voor een monopolie te kiezen waarmee een hoog beschermingsniveau gewaarborgd kan worden. Volgens de Ksa kan een open stelsel niet op landgebonden kansspelen toegepast worden, waardoor dit geen passend alternatief is. Verder wijst de Ksa erop dat de ongewenste negatieve gevolgen van het open stelsel voor online kansspelen juist voor het behouden van het éénvergunningstelsel pleiten.

10.3. Het Hof heeft geoordeeld dat lidstaten over een toereikende beoordelingsmarge beschikken om volgens hun eigen waardenschaal te bepalen wat noodzakelijk is ter bescherming van de consument en de maatschappelijke orde. De door de lidstaten getroffen regelingen moeten getoetst worden aan de nagestreefde beleidsdoelstellingen en aan het niveau van bescherming dat zij willen waarborgen. Een lidstaat die een bijzonder hoog beschermingsniveau wil garanderen, kan daarom op goede gronden van mening zijn dat alleen de verlening van een uitsluitend recht aan een enkele organisatie die onder nauw overheidstoezicht staat, een doeltreffend middel is om de gevaren van kansspelen te beheersen, aansporing tot geldverkwisting door gokken te voorkomen en gokverslaving afdoende te bestrijden. Lidstaten mogen er namelijk van uitgaan dat zij, doordat zij als toezichthouder van de monopolist naast de wettelijke regelgevende en controlemechanismen aanvullende middelen ter beschikking hebben om het

gedrag van deze monopolist te beïnvloeden, het aanbod van kansspelen beter kunnen beheersen en betere garanties hebben dat hun beleid doeltreffend wordt uitgevoerd dan wanneer deze activiteiten worden uitgeoefend door particuliere marktdeelnemers die met elkaar in concurrentie staan, ook al zouden deze laatsten dan een vergunning nodig hebben en aan een controle- en sanctieregeling zijn onderworpen (zie bijvoorbeeld het arrest Dickinger en Ömer, punten 45-49).

10.4. Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de Ksa zich op het standpunt heeft mogen stellen dat een éénvergunningstelsel voor de instantloterij, sportweddenschappen en de lotto noodzakelijk is om de Nederlandse beleidsdoelen te behalen. Hierbij acht de Afdeling van belang dat het uitgangspunt is dat lidstaten gelet op de rechtspraak van het Hof een toereikende beoordelingsmarge hebben om te bepalen of een éénvergunningstelsel noodzakelijk is om de beleidsdoelen te halen. De Ksa heeft onderbouwd waarom een éénvergunningstelsel bij de drie landgebonden kansspelen noodzakelijk is. Op een markt met meer dan één aanbieder kunnen aanbieders met elkaar gaan concurreren waardoor de kans groot is dat werving en reclame toeneemt en het gevaar bestaat dat meer spelers aan kansspelen zullen deelnemen. Ook worden spelers gestimuleerd om meer te spelen. Kansspelen kunnen bovendien verder worden genormaliseerd waardoor gokschade toeneemt. Het wordt daardoor moeilijker om verslaving en geldverkwisting tegen te gaan. Dit acht de Afdeling niet onaannemelijk. Verder heeft de Ksa onderbouwd waarom veel maatregelen die de wetgever heeft getroffen voor online kansspelen moeilijk of niet kunnen worden toegepast op het aanbod van landgebonden kansspelen. Zo heeft de Ksa toegelicht dat het lastig is om landgebonden kansspelen aan te sluiten op CRUKS en de controledatabank. Aansluiting daarop zou het aanbieden van landgebonden kansspelen volgens de Ksa duur en omslachtig maken, wat ten koste kan gaan van de aantrekkelijkheid voor spelers en de mogelijkheid om die spellen rendabel en via een landelijk dekkend netwerk aan te bieden. Dat kan ertoe leiden dat deze spellen nog maar beperkt legaal beschikbaar zijn. Bovendien verliezen de spellen daarmee hun laagdrempelige karakter, waardoor illegaal aangeboden fysieke kansspelen ook aantrekkelijker worden. De Afdeling acht ook dit niet onaannemelijk.

10.5. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de Ksa en Lotto onvoldoende hebben onderbouwd dat het éénvergunningstelsel voor de drie landgebonden kansspelen noodzakelijk is om de Nederlandse beleidsdoelen te behalen.

De betogen van de Ksa en Lotto slagen.

Conclusie evenredigheid

11. Gezien het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de beperking van het éénvergunningstelsel voor de instantloterij, sportweddenschappen en de lotto onevenredig is. Het éénvergunningstelsel is niet in strijd met artikel 56 van de VWEU. De hoger beroepen van de Ksa en Lotto zijn gegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd. De Afdeling zal doen wat de rechtbank had moeten doen en de resterende beroepsgrond van JVH behandelen. Deze beroepsgrond gaat over de vraag of de onderhandse vergunningverlening aan Lotto rechtmatig is.

Overige beroepsgrond JVH

12. JVH betoogt dat de onderhandse vergunningverlening van 23 november 2021 aan Lotto onrechtmatig is. Hiertoe voert JVH aan dat de onderhandse vergunningverlening onevenredig is in relatie tot de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid. Ook kan Lotto volgens JVH niet worden aangemerkt als een openbare exploitant wiens beheer onder rechtstreeks toezicht staat van de Nederlandse Staat.

12.1. De Ksa en Lotto stellen zich op het standpunt dat de vergunningverlening aan Lotto onherroepelijk is, omdat JVH niet tijdig rechtsmiddelen tegen de besluiten van 23 november 2021 heeft aangewend. Volgens JVH kan zij in deze procedure wel rechtsmiddelen aanwenden tegen de vergunningverlening aan Lotto. Zij wijst in dit verband op de uitspraak van de Afdeling van 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2258, onder 5.5. Volgens JVH is die rechtspraak ook van toepassing bij een éénvergunningstelsel.

12.2. Zoals volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraak van 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:518), geldt als uitgangspunt dat een onderneming een concurrentiebelang heeft dat rechtstreeks bij het bestreden besluit is betrokken, als zij bedrijfsactiviteiten ontplooit in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment als waarin de bedrijfsactiviteiten van haar concurrent plaatsvinden. Van dat uitgangspunt kan alleen worden afgeweken als het uitgesloten is dat feitelijke gevolgen aanwezig

zijn. Naar het oordeel van de Afdeling zijn Lotto en JVH elkaars concurrenten, omdat zij in hetzelfde marktsegment werken en sprake is van hetzelfde verzorgingsgebied. Deze zaak verschilt op dit punt van de situatie waarover de Afdeling oordeelde in de uitspraak van 15 juli 2015 (zie onder 5.1. van die uitspraak). Dit betekent dat JVH een concurrentiebelang heeft dat rechtstreeks is betrokken bij de vergunningverlening van 23 november 2021 aan Lotto. JVH kon daarom rechtsmiddelen aanwenden tegen de vergunningverlening aan Lotto. Omdat JVH dit niet (tijdig) heeft gedaan, is de vergunningverlening onherroepelijk geworden en kan deze beroepsgrond van JVH niet in deze procedure worden beoordeeld.

Het betoog slaagt niet.

12.3. De beroepen van JVH zijn ongegrond.

Slotsom

13. De hoger beroepen van de Ksa en Lotto zijn gegrond. De uitspraak van de rechtbank zal worden vernietigd. De beroepen van JVH tegen de besluiten van 27 september 2022 zijn ongegrond. Dit betekent dat de Ksa geen nieuw besluit op de bezwaren van JVH hoeft te nemen.

14. De Ksa hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit en Lotto B.V. gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 29 februari 2024 in zaak nrs. 22/2703 en 22/2827;

III. verklaart de beroepen van JVH Venture II B.V. en JVH Venture IV B.V. ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. B.P.M. van Ravels, voorzitter, en mr. C.C.W. Lange en mr. A.B. Blomberg, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.E. de Bakker, griffier.

w.g. Van Ravels

voorzitter

w.g. De Bakker

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 september 2026

317-1031

Bijlage

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.

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.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 7:11

1. Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats.

2. Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit.

Wet op de kansspelen

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.

[]

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 sportweddenschappen.

[]

Artikel 27b

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.

[]

Artikel 33h

1. De raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, houdt een register van personen die tijdelijk zijn uitgesloten van deelname aan kansspelen, georganiseerd in een inrichting als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, in een speelcasino als bedoeld in artikel 27g, tweede lid, en op afstand als bedoeld in artikel 31, eerste lid.

2. Het register heeft tot doel het voorkomen van deelname aan kansspelen als bedoeld in het eerste lid door personen:

a. die tijdelijk niet willen deelnemen aan kansspelen als bedoeld in het eerste lid, of

b. ten aanzien van wie redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving zichzelf of zijn naasten schade kunnen berokkenen.

[]