RECHTSPRAAK OVER KANSSPELEN

Uitspraak Raad van State

ECLI:NL:RVS:2026:5531

16-09-2026 · Raad van State · Bestuursrecht

Bij onderscheiden besluiten van 21 oktober 2021 heeft de de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit aan de loterijen een vergunning verleend als bedoeld in artikel 3 van de Wet op de…

Originele uitspraak volgt ongewijzigd

OCA-leeskopie met een navigatievoorblad. Vanaf de volgende pagina staat de oorspronkelijke Rechtspraak-publicatie. Dit voorblad is door OnlineCasino.Amsterdam toegevoegd en maakt geen deel uit van de rechterlijke uitspraak.

Lees het rechtspraakdossier

Dossiers en persinformatie

www.onlinecasino.amsterdam

Bron oorspronkelijke publicatie: Rechtspraak.nl. ECLI is de vaste identificatie van de uitspraak.
OCA-voorblad toegevoegd op 17 oktober 2026. De oorspronkelijke PDF is afzonderlijk bewaard.

ECLI:NL:RVS:2026:5531

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	16-09-2026
Datum publicatie	16-09-2026
Zaaknummer	202405944/1/A
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij onderscheiden besluiten van 21 oktober 2021 heeft de de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit aan de loterijen een vergunning verleend als bedoeld in artikel 3 van de Wet op de kansspelen. De Ksa heeft aan de loterijen een vergunning verleend voor niet-incidentele artikel-3-loterijen voor de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2026. Aan deze vergunning is het voorschrift verbonden dat zij ieder maximaal 69 trekkingen per jaar mogen organiseren. De loterijen hebben bezwaar tegen dat voorschrift. Zij willen dat voorschrift graag geschrapt hebben of gewijzigd in een maximum aantal toegestane trekkingen van 379.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

202405944/1/A3.

Datum uitspraak: 16 september 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Nationale Postcode Loterij N.V. en Vriendenloterij N.V., beide gevestigd in Amsterdam (hierna tezamen: de loterijen),

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 13 augustus 2024 in zaken nrs. 22/2326 en 22/2328 in het geding tussen:

de loterijen

en

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

Procesverloop

Bij onderscheiden besluiten van 21 oktober 2021 heeft de Ksa aan de loterijen een vergunning verleend als bedoeld in artikel 3 van de Wet op de kansspelen (de Wok).

Bij onderscheiden besluiten van 22 maart 2022 heeft de Ksa het door de loterijen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 13 augustus 2024 heeft de rechtbank het door de loterijen daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak hebben de loterijen hoger beroep ingesteld.

De Ksa heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Ksa en de loterijen hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 november 2025, waar Nationale Postcode Loterij N.V. en Vrienden Loterij N.V., beide vertegenwoordigd door mr. G. Verberne en mr. M.J. de Meij, advocaten in

Amsterdam, vergezeld door [gemachtigde A], .[gemachtigde B] en [gemachtigde C], en de Ksa, vertegenwoordigd door mr. R.G.J. Wildemors en mr. M. van Dalen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De Ksa heeft aan de loterijen een vergunning verleend voor niet-incidentele artikel-3-loterijen voor de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2026. Aan deze vergunning is het voorschrift verbonden dat zij ieder maximaal 69 trekkingen per jaar mogen organiseren. De loterijen hebben bezwaar tegen dat voorschrift. Zij willen dat voorschrift graag geschrapt hebben of gewijzigd in een maximum aantal toegestane trekkingen van 379.

Wettelijk kader

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

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank is van oordeel dat de Ksa voldoende heeft gemotiveerd dat met een maximum van 69 trekking per jaar wordt voldaan aan de doelstellingen van het restrictieve Nederlandse kansspelbeleid. Die doelstellingen zijn consumentenbescherming, verslavingspreventie en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit. Ook is er volgens de rechtbank geen sprake van strijd met het Europeesrechtelijke non-discriminatiebeginsel, omdat het aantal van 69 trekkingen per jaar van toepassing is op alle goededoelenloterijen in Nederland en ook op de Staatsloterij. Verder is niet gebleken dat de loterijen een klantenkring in het buitenland hebben, nu hun loterijen zich uitsluitend richten op inwoners van Nederland met een Nederlands telefoonnummer dan wel een Nederlands adres. Alleen al om deze reden slaagt een beroep op artikel 106 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) niet. Het beroep van de loterijen op het in artikel 56 van het in het VWEU neergelegde vrije verkeer van diensten slaagt evenmin. De bepalingen uit de Wok maken geen onderscheid naar nationaliteit. Verder oordeelt de rechtbank dat de beperking van het aantal trekkingen per jaar niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

Hoger beroep

4. De loterijen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het beroep op het in artikel 56 van het VWEU neergelegde beginsel van vrij verkeer van diensten niet slaagt. Hoewel de loterijen in Nederland gevestigd zijn en hun loterijen aanbieden op de Nederlandse markt, is volgens hen geen sprake van een zuiver interne situatie. De rechtbank heeft niet onderkend dat zij een beroep kunnen doen op het vrij verrichten van diensten.

Goede procesorde

5. Ter ondersteuning van het hoger beroep hebben de loterijen kort voor het ingaan van de tiendagentermijn voor de zitting bij de Afdeling een deskundigenrapport van 23 oktober 2025 overgelegd. De Afdeling ziet geen reden waarom de loterijen dat rapport niet eerder hadden kunnen opvragen en overleggen. Door de korte termijn van indiening voor de zitting, heeft de Ksa geen mogelijkheid gekregen daar adequaat op te reageren. Daarom heeft de Afdeling besloten het deskundigenrapport buiten beschouwing te laten wegens strijd met de goede procesorde.

Is het EU-recht van toepassing?

6. Het organiseren van een niet-incidentele loterij is aan te merken als het verrichten van diensten. Ingevolge artikel 56 van het VWEU 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. Artikel 56 van het VWEU is alleen van toepassing bij grensoverschrijdende situaties.

6.1. Het Hof van Justitie hanteert een ruime definitie van een grensoverschrijdende situatie in het kader van het vrije dienstenverkeer. In het arrest van het Hof van Justitie van 6 februari 2014, IPTM, ECLI:EU:C:2014:54, punt 9-12, heeft het Hof overwogen dat een onderneming de vrijheid van dienstenverrichting kan inroepen tegen de lidstaat waar zij is gevestigd, wanneer de diensten worden verricht ten behoeve van in een andere lidstaat gevestigde personen. Daarnaast volgt uit het arrest van 1 oktober 2015, Trijber, ECLI:EU:C:2015:641, punt 41-42, dat de situatie niet zuiver intern van aard is wanneer burgers van andere lidstaten gebruik kunnen maken van de dienst.

6.2. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of in het geval van de loterijen sprake is van een grensoverschrijdende situatie. Daartoe moet worden beoordeeld of de afnemer van de diensten van de loterijen ook in een andere lidstaat gevestigd kan zijn.

De loterijen hebben ter zitting bevestigd dat meespelen vanaf een buitenlands adres mogelijk is, mits de deelnemer in het bezit is van een Nederlands bankrekeningnummer. De Ksa heeft dit niet voldoende gemotiveerd bestreden. Naar het oordeel van de Afdeling is daarom geen sprake is van een zuiver interne situatie. Gelet op de ruime definitie van het Hof is het immers voldoende dat ook burgers uit andere lidstaten kunnen deelnemen aan de door de loterijen aangeboden kansspelen.

6.3. Aan de op grond van artikel 3 van de Wok verleende vergunning is het voorschrift verbonden dat de loterijen maximaal 69 trekkingen per jaar mogen organiseren. Dit voorschrift is een beperking op het vrij verrichten van diensten als bedoeld in artikel 56 van het VWEU.

Wordt het vrije dienstenverkeer onevenredig belemmerd?

7. De loterijen betogen dat de Ksa ten onrechte heeft gesteld dat het beperkte maximum aantal trekkingen een gerechtvaardigde beperking vormt van het vrij verkeer van diensten. De loterijen betogen dat het Nederlands kansspelbeleid op dit punt niet horizontaal consistent is. Ten eerste omdat de loterijen slechts 69 trekkingen per jaar mogen houden waarbij winnaars worden bepaald, terwijl voor aanbieders van online kansspelen geen beperking geldt van het aantal momenten waarop winnaars worden bepaald. Ten tweede omdat Lotto B.V., die volgens de loterijen met de gelijknamige lotto een vergelijkbaar kansspel met ook een laag verslavingsrisico aanbiedt, meer dan 600 trekkingen mag aanbieden waarbij winnaars worden bepaald. Volgens de loterijen gaat de beperking van het maximum aantal van 69 trekkingen verder dan nodig is om het doel van het kansspelbeleid te bereiken. Verder is de beperking niet evenwichtig en had hun belang om niet in hun bedrijfsvoering te worden beperkt zwaarder moeten wegen, aldus de loterijen.

7.1. In het arrest van 8 september 2009, Liga Portuguesa, ECLI:EU:C:2009:519, heeft het Hof onder verwijzing naar door hem eerder gewezen arresten overwogen dat de wegens een dwingende reden van algemeen belang ingestelde beperking evenredig dient te zijn. Dat betekent dat 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 ter bereiking daarvan noodzakelijk is (punt 59 en 60).

Geschiktheid

7.2. 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 gereguleerd worden, niet bij voorbaat in strijd is 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, omdat dit haaks op de doelstelling van het beleid zou staan. Dit is de vraag of het duale stelsel coherent is.

- horizontale consistentie

7.3. Voor de vraag naar de horizontale consistentie van de uitvoering van het kansspelbeleid hanteert de Afdeling twee stappen, zie de uitspraak van 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:470, onder 5.1.4. De Afdeling beoordeelt eerst in hoeverre de betrokken kansspelen vergelijkbaar zijn. Vervolgens beoordeelt zij of de verschillen tussen deze kansspelen het duale stelsel in het licht van de daarmee te bereiken doelstellingen rechtvaardigen.

7.4. De Afdeling heeft in de uitspraak van 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:468, onder 5.1.10-5.1.19, een oordeel gegeven over de horizontale consistentie tussen lottos en goededoelenloterijen. De Afdeling komt in die uitspraak tot de conclusie dat de Ksa de horizontale consistentie van het Nederlandse kansspelstelsel, de gerechtvaardigde keuze om een onderscheid te maken naar gelang de aard en functie van lottos en van de goededoelenloterijen en in het licht van de algemene belangen die met het kansspelstelsel worden gediend, voldoende heeft gemotiveerd. Hierbij heeft de Afdeling, zoals volgt uit 5.1.17, expliciet het verschil in het aantal toegestane trekkingen tussen de goededoelenloterijen en de

lotto betrokken. De Afdeling ziet in het betoog van de loterijen geen aanleiding daar nu anders over te oordelen.

7.5. De loterijen betogen ook dat zij slechts 69 trekkingen per jaar mogen houden waarbij winnaars worden bepaald, terwijl voor aanbieders van online kansspelen geen beperking geldt van het aantal momenten waarop winnaars worden bepaald. De Afdeling is van oordeel dat het verschil met betrekking tot het aantal trekkingen bij goededoelenloterijen en het onbeperkte aantal winmomenten bij kansspelen op afstand in het licht van de daarmee te bereiken doelstellingen kan worden gerechtvaardigd.

Hierbij acht de Afdeling allereerst de situatie voorafgaand aan de regulering van online kansspelen van belang. Uit de wetsgeschiedenis van de Wet Koa, Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3, blijkt dat bij online kansspelen om een hoge kanalisatiegraad te bereiken en een passend en attractief aanbod te realiseren, het van belang is dat het aantal vergunningen niet op voorhand wordt beperkt en er een variatie is in het legale aanbod van spelsoorten. Een beperkt stelsel zou 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. Uit oogpunt van de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid, in het bijzonder kanalisatie, acht de Afdeling het daarom verdedigbaar dat voor online kansspelen geen beperking van het aantal winmomenten is ingevoerd.

Verder onderscheiden de goededoelenloterijen zich van online kansspelen wat betreft de kenmerken daarvan. Een belangrijk verschil is dat spelers op ieder moment toegang hebben tot online kansspelen. Dit heeft ook tot gevolg dat 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 goededoelenloterijen. Bij goededoelenloterijen kan worden meegespeeld met veelal maandelijkse trekkingen, waardoor er een relatief grote tijd bestaat tussen de aankoop en inzet van het kansspel. Ook verschilt over het algemeen de wijze waarop de spellen worden gepresenteerd. Online kansspelen worden met een breed aanbod aangeboden, terwijl goededoelenloterijen een beperkt aanbod hebben. Verder volgt uit voormelde wetsgeschiedenis dat er geen substantiële vraag bekend is naar online varianten van de klassieke loterijen die kanalisatie behoeft.

7.6. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de omstandigheid dat voor kansspelen op afstand geen beperking van het aantal winmomenten geldt, niet maakt dat het Nederlandse kansspelbeleid met een beperkt aantal toegestane trekkingen voor goededoelenloterijen niet horizontaal consistent is.

- coherentie

7.7. Als het duale stelsel horizontaal consistent is, moet vervolgens worden beoordeeld of het de beoogde doelen op een coherente manier nastreeft. 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). Een duaal stelsel dat gokverslaving moet tegengaan mag er immers niet toe leiden dat kansspelen (buiten beperkte trekkingen door goededoelenloterijen op grond van artikel 3 van de Wok) in feite juist aangemoedigd worden, in plaats van de gelegenheden tot spelen te verminderen. Het doel om gokverslaving te voorkomen kan dan niet meer doeltreffend worden verwezenlijkt door middel van een beperkt aantal trekkingen door goededoelenloterijen. Vergelijk het arrest van 28 februari 2018, Sporting Odds, ECLI:EU:C:2018:130, punt 24.

7.8. De Afdeling constateert dat het bij de vergunningen toegestane aantal trekkingen voor goededoelenloterijen geen wijziging vormt ten opzichte van het bestendige kansspelbeleid. Een uitbreiding van het kansspelaanbod door goededoelenloterijen, zoals door de loterijen beoogd, zou weliswaar kunnen leiden tot verdergaande bescherming van de consument en het tegengaan van aan kansspelen verbonden criminele activiteiten, maar dan moet het beleid er wel op gericht zijn dat de spelers weggeleid worden van illegale, ongereguleerde kansspelaanbieders en worden toegeleid naar legale, controleerbare en gereguleerde kansspelaanbieders (de kanalisatiefunctie). Zie het arrest van 28 februari 2018, Sporting

Odds, ECLI:EU:C:2018:130, punt 29 en 30. De loterijen hebben evenwel niet gemotiveerd op welke wijze een uitbreiding van hun kansspelaanbod zou bijdragen aan de doelstellingen van het kansspelbeleid en welke consumenten daarmee naar legale circuits worden geleid. De Ksa heeft daarentegen betoogd dat, als de loterijen meer trekkingen organiseren en meerdere aanbieders een dagloterij organiseren, het risico ontstaat dat zij geen van allen krachtig genoeg zijn om de kanalisatiefunctie van spelers van illegale daglottos naar vergund aanbod, zoals nu is voorzien door de Lotto-vergunning, te vervullen. De Afdeling acht dit niet onaannemelijk. De Afdeling is daarom van oordeel dat het bij de vergunningen toegestane aantal trekkingen voor goededoelenloterijen de beoogde doelen van het kansspelbeleid op een coherente manier nastreeft.

Noodzakelijkheid

7.9. De Afdeling is verder van oordeel dat de Ksa zich op het standpunt heeft mogen stellen dat een beperkt aantal trekkingen voor goededoelenloterijen noodzakelijk is om de beleidsdoelstellingen van het Nederlands kansspelbeleid te behalen. Hierbij acht de Afdeling van belang dat, zoals hiervoor al is overwogen, een verruiming van het aantal trekkingen de kanalisatiefunctie zou beperken en daarmee het Nederlandse kansspelbeleid kan schaden.

Evenwichtigheid

7.10. Voor zover de loterijen betogen dat de gevolgen van het niet verruimen van het aantal trekkingen niet opwegen tegen hun belangen, overweegt dat Afdeling dat de loterijen onvoldoende hebben onderbouwd waarom hun economische belangen zwaarder zouden wegen dat de belangen die het Nederlandse kansspelbeleid met de kanalisatiefunctie door spelers van illegale kansspelen naar vergund aanbod te leiden, en het beperkte aantal trekkingen van loterijen nastreeft. De Afdeling komt daarom tot het oordeel dat het Nederlandse kansspelbeleid, waarin het aantal trekkingen van goededoelenloterijen wordt beperkt, niet onevenwichtig is.

Conclusie evenredigheid

7.11. Gelet op het vorenstaande concludeert de Afdeling dat het vrije dienstenverkeer niet onevenredig wordt belemmerd door het beperkte aantal trekkingen dat goededoelenloterijen mogen houden. Het beroep op artikel 56 van het VWEU slaagt daarom niet. De rechtbank is, zij het op andere gronden, tot hetzelfde oordeel gekomen.

Beroep op algemene beginselen van behoorlijk bestuur

8. Verder betogen de loterijen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de Ksa niet heeft gehandeld in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zo vinden de loterijen dat de Ksa de besluiten onvoldoende heeft gemotiveerd, onder meer omdat het bepalen van een maximum aantal trekkingen verder gaat dan nodig is om het doel te bereiken. Ook heeft de Ksa nagelaten te onderzoeken in hoeverre het bepalen van een maximum aantal trekkingen ook voor de loterijen passend is, nu zij aan allerlei extra beperkingen - zoals een hogere afdrachtsplicht - gebonden zijn. In het licht van het huidige kansspelbeleid kan een restrictief beleid ten aanzien van loterijen met een relatief laag verslavingsrisico niet worden gerechtvaardigd. De loterijen betogen dat de Ksa daarom niet kan aantonen dat de beperking van het aantal trekkingen noodzakelijk is vanwege dwingende redenen van algemeen belang. De loterijen wijzen erop dat uit het Kwink-rapport volgt dat er ruimte is om de trekkingsfrequentie te verhogen. De loterijen zien niet in waarom meespelen met verschillende laagrisico loterijen opeens zou leiden tot een hoger verslavingsrisico en ook niet waarom het verhogen van het aantal trekkingen opeens zou aanzetten om met meerdere loterijen te gaan meespelen. De Ksa heeft niet gesteld of aannemelijk gemaakt dat dit een probleem is. De loterijen betogen verder dat het aantal van 69 trekkingen volstrekt arbitrair is. Dit aantal is niet noodzakelijk en onevenredig. Volgens de loterijen zijn de besluiten daarom in strijd met het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel.

8.1. De Ksa heeft in de besluiten van 22 maart 2022 en de schriftelijke uiteenzetting gemotiveerd dat het aantal van 69 trekkingen die de loterijen ieder kunnen organiseren objectiveerbaar is. Op grond daarvan kunnen aanbieders van de goededoelenloterijen en de staatsloterij één trekking organiseren per week (53 per jaar), één per maand (12 per jaar) en één per kwartaal (4 per jaar). Sinds 1 januari 2017 is het maximum aantal trekkingen verhoogd van 16 naar 69 trekkingen, maar blijven deze uitbreidingsmogelijkheden - volgens de Ksa - onbenut. Ook uit de behaalde omzet valt niet af te leiden dat het spelaanbod van de loterijen onder druk staat. Volgens de Ksa ontstaat, wanneer meerdere aanbieders

een dagloterij organiseren, het risico dat zij geen van allen krachtig genoeg zijn om de kanalisatiefunctie, zoals nu voorzien door de Lotto-vergunning, te vervullen. Wanneer voor beide loterijen het aantal trekkingen wordt verhoogd, worden daarom de doelstellingen van het Nederlands kansspelbeleid geschaad.

8.2. De loterijen hebben wisselende standpunten ingenomen over het verslavingsrisico bij een verhoging van het maximum trekkingen, zoals zij beogen. In bezwaar stelden de loterijen zich op het standpunt dat de risicopotentiëlen veranderen van laag naar gemiddeld. In de hogerberoepsgronden wordt evenwel gesteld dat het risico laag zou blijven bij dagelijkse trekkingen. In het door de Ksa aangehaalde Kwink-rapport staat vermeld dat individuele loterijen nog steeds relatief laag zouden scoren op verslavingsrisico bij consumenten, wanneer zij elke dag een trekking zouden organiseren. Waarbij wordt opgemerkt dat er wel rekening mee moet worden gehouden dat consumenten met meerdere loterijen kunnen meespelen. De Ksa voegt daaraan toe dat het gelijkheidsbeginsel zou meebrengen dat het aantal trekkingen dan voor alle goededoelenloterijen zou moeten worden verruimd, waardoor van al die loterijen de risicopotentiëlen veranderen van laag naar gemiddeld, of relatief laag.

8.3. De Afdeling volgt de loterijen niet in hun betoog dat de Ksa heeft nagelaten te onderzoeken in hoeverre het bepalen van een maximum aantal trekkingen ook voor de loterijen passend is. Daargelaten of het aan de Ksa is om te onderzoeken of het maximum van 69 trekkingen passend is, bestond daartoe ook geen aanleiding. Dat maximum is al van toepassing sinds 1 januari 2017 en de loterijen hebben dat maximum aantal trekkingen nooit benut. Voor zover de loterijen betogen dat de Ksa ten onrechte niet heeft onderzocht hoe het maximum van 69 trekkingen zich verhoudt tot het streven naar een gelijk speelveld op de markt, wijst de Ksa er terecht op dat een dergelijk streven geen deel uitmaakt van het Nederlandse kansspelbeleid. De loterijen hebben verder niet of onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de vergrijzing van het klantenbestand binnen het huidige maximum niet kan worden tegengegaan. De stelling dat de loterijen geen dagloterij kunnen organiseren en niet kunnen concurreren met online kansspelen, acht de Afdeling gelet op wat hiervoor is overwogen onder 7.8, 7.9 en 7.5, onvoldoende voor het oordeel dat de besluitvorming door de Ksa in strijd is met het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

8.4. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

9. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd, met verbetering van de gronden waarop deze rust.

10. De Ksa hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

Aldus vastgesteld door mr. B.P.M. van Ravels, voorzitter, en mr. M. Soffers en mr. A.B. Blomberg, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.A.M. van Deventer-Lustberg, griffier.

w.g. Van Ravels

voorzitter

w.g. Van Deventer-Lustberg

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 september 2026

1105

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.

Wet op de kansspelen

Artikel 3

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