



Brussel, 18.12.2020
C(2020) 8965 final

OPENBARE VERSIE

Dit document is een intern document van de Commissie dat louter ter informatie is bedoeld.

Betreft: Steunmaatregel SA.44830 (2016/FC) – Nederland – Verlenging kansspelvergunningen in Nederland

Excellentie,

1. DE PROCEDURE

- (1) Op 8 maart 2016 heeft de Commissie van een partij die in de kansspel- en loterijsector actief is (hierna “klager” genoemd), een klacht ontvangen over mogelijk onrechtmatige en onverenigbare steun die Nederland aan diverse, in die lidstaat opererende loterij- en kansspelbedrijven heeft verleend.
- (2) Op 30 maart 2016 hebben de diensten van de Commissie een niet-vertrouwelijke versie van de klacht doorgeleid naar de Nederlandse autoriteiten met het verzoek opmerkingen te maken, samen met een aantal vragen. De Nederlandse autoriteiten hebben geantwoord bij brief van 22 juli 2016. De diensten van de Commissie hebben verdere informatieverzoeken gezonden op 16 augustus 2016, 1 september 2017, 2 december 2019 en 16 juni 2020, waarop de Nederlandse autoriteiten hebben geantwoord op 11 oktober 2016, 7 december 2017, 7 februari 2020 en 18 september 2020.
- (3) Op 30 mei 2017 hebben de diensten van de Commissie klager een brief gezonden met daarin de toelichting van hun voorlopige beoordeling dat geen onrechtmatige steun was verleend. Klager antwoordde bij brief van 30 juni 2017, waarin hij de beoordeling door de diensten van de Commissie

Zijne Excellentie de Heer Stef Blok
Minister van Buitenlandse Zaken
Rijnstraat 8
NL – 2515 XP Den Haag
NEDERLAND

betwiste en verdere informatie verschaft. Op 27 juni 2019 hebben de diensten van de Commissie klager een tweede brief gezonden waarin zij hun voorlopige beoordeling toelichtten. Hierop heeft klager geantwoord bij brief van 22 augustus 2019, waarin hij vasthield aan zijn standpunt dat onrechtmatige staatssteun was verleend.

2. BESCHRIJVING

2.1. De omstreden maatregel

- (4) De omstreden maatregel bestaat uit twee onderdelen:
- Het eerste onderdeel van de klacht betreft de goedkeuring op 7 oktober 2014 van een beleidsregel door de Nederlandse staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. In artikel 3 van de beleidsregel worden diverse belangen genoemd die de raad van bestuur van de Nederlandse Kansspelautoriteit (hierna “de Kanspelautoriteit” genoemd) in zijn belangenafweging bij de besluitvorming omtrent een aanvraag tot verlening van een kanspelvergunning zwaar zal laten meewegen¹. In artikel 3, onder b), wordt het belang beklemtoond om tot 1 januari 2017 vergunningen voor sportprijsvragen, weddenschappen op paardenrennen, loterijen en casino’s te verlengen voor gevestigde vergunninghouders van wie de vergunningen vóór 1 januari 2017 aflopen.
 - Het tweede onderdeel van de klacht betreft de goedkeuring door de Kansspelautoriteit op 25 november 2014 van besluiten tot uitvoering van genoemde beleidsregel waarmee de aflopende vergunningen voor deze zes gevestigde vergunninghouders worden verlengd.

2.2. Rechtskader

2.2.1. De Wet op de kansspelen

- (5) Artikel 1, lid 1, onder a), van de Wet op de kansspelen van 1964² (hierna “Wok” genoemd) verbiedt het om gelegenheid te geven om mee te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge diezelfde wet vergunning is verleend³.
- (6) Artikel 3 Wok bepaalt dat een vergunning alleen kan worden verleend indien met de opbrengst van het kansspel het algemeen belang wordt gediend. Voor bepaalde specifieke soorten kansspelen zijn specifieke bepalingen van toepassing (d.w.z. voor de Staatsloterij, de Instantloterij, de sportprijsvragen, de totalisator (paardenrennen), de lotto, casino’s, prijsvragen en speelautomaten). De Wok

¹ Staatscourant nr. 28930 van 13 oktober 2014 — Beleidsregel van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 7 oktober 2014; zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-28930.html>

² Wet op de kansspelen; zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002469/2018-07-28> (zoals gewijzigd).

³ “Behoudens het in Titel Va van deze wet bepaalde is het verboden: a. gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend; [...]”

bepaalt dat één exclusieve vergunning wordt verleend in elke categorie kansspelen⁴. Er is een uitzondering voor zogenaamde goededoelenloterijen, waarop de algemene regeling van titel I Wok van toepassing is.

- (7) Artikel 33e Wok bepaalt dat de houders van een kansspelvergunning de Kansspelautoriteit een vergunningsvergoeding (kansspelheffing) verschuldigd zijn die de lopende kosten van de Kansspelautoriteit moet dekken. Artikel 33f Wok bepaalt de hoogte van de vergunningsvergoeding, die afhankelijk is van de nominale waarde van de verkochte deelnamebewijzen en tussen 1 000 EUR en 50 000 EUR ligt⁵.

2.2.2. *Het Kansspelenbesluit*

- (8) In het Kansspelenbesluit van 1997⁶ wordt een aantal artikelen van de Wok verder uitgewerkt. Het bevat nadere gegevens over bijvoorbeeld de voorwaarden om een kansspelvergunning te krijgen en over de vergoeding die verschuldigd is voor de behandeling van een vergunningaanvraag.
- (9) Overeenkomstig artikel 3a van het Kansspelenbesluit zijn kansspelbedrijven die op grond van artikel 3 Wok (zie punt (6)) een vergunning aanvragen, de Kansspelautoriteit per vergunning een administratieve vergoeding van tussen 226 EUR en 2 268 EUR verschuldigd voor de aanvraagprocedure; deze vergoeding moet de kosten van de behandeling van hun aanvraag dekken. Deze vergoeding is jaarlijks verschuldigd.
- (10) Overeenkomstig artikel 2, punt b), van het Kansspelenbesluit, zoals dat van toepassing was in de periode waarop de klacht ziet, moesten kansspelbedrijven die op grond van artikel 3 Wok een vergunning hadden gekregen, de met de verkoop van deelnemingsbewijzen behaalde opbrengst afdragen aan de in de vergunning aangewezen begunstigden⁷ (zie deel 2.3). De afdracht moest ten minste 50 % van de nominale waarde van de verkochte deelnemingsbewijzen bedragen. Artikel 2, punt b), van het Kansspelenbesluit is per 1 januari 2020 gewijzigd zodat kansspelbedrijven verplicht zijn ten minste 40 % — en geen 50 % — van de nominale waarde van de verkochte deelnemingsbewijzen af te dragen.
- (11) Voor kansspelbedrijven die niet onder de algemene regeling van titel I Wok vallen, wordt het aan entiteiten die het algemeen belang dienen, af te dragen percentage in de vergunning aangegeven.

⁴ In artikel 9, lid 1, artikel 14b, lid 1, artikel 16, lid 1, en artikel 24 is sprake van “één rechtspersoon”.

⁵ Indien de nominale waarde van de verkochte loten meer dan 50 miljoen EUR bedraagt, wordt het bedrag van 50 000 EUR vermeerderd met één vijfhonderdste deel van het bedrag waarmee het drempelbedrag van 50 miljoen EUR wordt overstegen.

⁶ Kansspelenbesluit; zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002469/2018-07-28> (zoals gewijzigd).

⁷ De begunstigden van de afdrachten dienen het algemeen belang (zie punt (5)) en worden in de vergunning vermeld.

2.2.3. De Kansspelenautoriteit

- (12) De Kansspelautoriteit (KSA) is in 2012 opgericht ingevolge artikel 33 Wok. Overeenkomstig de artikelen 33 tot en met 35 Wok staat aan het hoofd van de Kansspelautoriteit een raad van bestuur, waarvan de leden door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid worden benoemd. Het bestuursreglement van de raad van bestuur moet worden goedgekeurd door de minister van Justitie en Veiligheid. De Kansspelautoriteit oefent toezichtfuncties uit op de markt voor kansspelen, zoals het afgeven van vergunningen en de bestuursrechtelijke handhaving van inbreuken op de Wok. Zij wordt gefinancierd uit de aan vergunninghouders opgelegde kansspelheffing.
- (13) De Kansspelautoriteit is de opvolger van het op 18 mei 1995 opgerichte College van Toezicht dat op de naleving van de Wok toezag en de minister van Justitie over de toepassing van de Wok en de vergunningverlening adviseerde.

2.3. Begunstigden

2.3.1. Nationale Postcode Loterij NV

- (14) Nationale Postcode Loterij NV⁸ is een zogenaamde goededoelenloterij die in 1989 is opgericht en loten verkoopt waarbij het lotnummer voor een deel is gebaseerd op de postcode van de deelnemers. Deelnemers kunnen geldprijzen of prijzen in natura winnen. Nationale Postcode Loterij NV is eigendom van Holding Nationale Goede Doelen Loterijen NV.
- (15) De statuten van de Nationale Postcodeloterij bepalen dat zij geen winstooi merk heeft⁹.
- (16) Bij besluit van 25 november 2014 heeft de Kansspelautoriteit een vergunning voor een goededoelenloterij (in feite een verlenging van de aflopende vergunning) verleend aan Nationale Postcode Loterij NV voor de periode van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2016¹⁰. In deze vergunning is bepaald dat Nationale Postcode Loterij NV verplicht is om ten minste 50 % van de nominale waarde van de verkochte deelnemingsbewijzen af te dragen aan goede doelen die werkzaam zijn op het gebied van gezondheid, internationale hulp, kunst/cultuur, maatschappelijk/sociaal, milieu, natuur en dieren, en sport en recreatie.
- (17) Voor alle goededoelenloterijen, waaronder Postcodeloterij NV, en de in de delen 2.3.2, 2.3.3 en 2.3.4 beschreven ondernemingen, wordt de rest van de opbrengst die overblijft na de verplichte afdracht aan doelen die het algemeen belang dienen, gebruikt als prijzen en om de operationele kosten te dekken. De vergunninghouder mag uitsluitend kosten maken die rechtstreeks verband houden met het organiseren van de loterij waarvoor de vergunning is verleend

⁸ NV staat voor naamloze vennootschap.

⁹ Wijziging Statuten National Postcodeloterij NV van 11 maart 2016, artikel 2, lid 1.

¹⁰ Staatscourant nr. 34950 van 5 december 2014 — Vergunning postcodeloterij 2015/2016; zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-34950.html>.

en die tot de normale bedrijfskosten kunnen worden gerekend. Om deze kosten te beperken, is de vergunninghouder verplicht de onder de vergunning georganiseerde loterijen op doelmatige en doeltreffende wijze te exploiteren (zoals bepaald in punt C4 van de vergunningen van de verschillende goededoelenloterijen). Dit betekent dat vergunninghouders geen winst kunnen maken.

2.3.2. *BankGiro Loterij NV*

- (18) BankGiro Loterij NV is een goededoelenloterij die in 1961 is opgericht en loten verkoopt waarbij het lotnummer voor een deel is gebaseerd op het nummer van de bank- of girorekening van de deelnemers. Deelnemers kunnen geldprijzen of prijzen in natura winnen. BankGiro Loterij NV is eigendom van Holding Nationale Goede Doelen Loterijen NV.
- (19) In de statuten van de BankGiro Loterij NV is bepaald dat zij geen winstoogmerk heeft¹¹.
- (20) Bij besluit van 25 november 2014 heeft de Kansspelautoriteit een vergunning voor een goededoelenloterij (in feite een verlenging van de aflopende vergunning) verleend aan BankGiro Loterij NV voor de periode van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2016¹². In die vergunning is bepaald dat BankGiro Loterij NV verplicht is om ten minste 50 % van de nominale waarde van de verkochte deelnemingsbewijzen af te dragen aan goede doelen die werkzaam zijn op dezelfde gebieden als in punt (16).

2.3.3. *VriendenLoterij NV*

- (21) VriendenLoterij NV is een goededoelenloterij die in 1989 is opgericht en loten verkoopt waarbij het lotnummer is gebaseerd op het telefoonnummer van de deelnemers. Deelnemers kunnen geldprijzen of prijzen in natura winnen. VriendenLoterij NV is eigendom van Holding Nationale Goede Doelen Loterijen NV.
- (22) In de statuten van de VriendenLoterij NV is bepaald dat zij geen winstoogmerk heeft¹³.
- (23) Bij besluit van 25 november 2014 heeft de Kansspelautoriteit een vergunning voor een goededoelenloterij (in feite een verlenging van de aflopende vergunning) verleend aan VriendenLoterij NV voor de periode van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2016¹⁴. In die vergunning is bepaald dat VriendenLoterij NV verplicht is om ten minste 50 % van de nominale waarde

¹¹ Artikel 2, lid 1, van de statuten van de naamloze vennootschap BankGiro Loterij NV, laatstelijk gewijzigd op 8 januari 2008.

¹² Staatscourant nr. 34940 van 5 december 2014 — Vergunning bankgiro loterij 2015/2016; zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-34940.html>

¹³ Artikel 2, lid 1, van de statuten van de naamloze vennootschap VriendenLoterij NV, laatstelijk gewijzigd op 1 januari 2011.

¹⁴ Staatscourant nr. 34944 van 5 december 2014 — Vergunning vriendenloterij 2015/2016; zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-34944.html>

van de verkochte deelnemingsbewijzen af te dragen aan goede doelen die werkzaam zijn op dezelfde gebieden als in punt (16).

2.3.4. *Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen*

- (24) Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen is een stichting voor goededoelenloterijen die vijf organisaties samenbrengt die in totaal zes loterijen organiseren. Deelnemers kunnen geldprijzen of prijzen in natura winnen. Stichting Samenwerkende Non-Profit Loterijen is in 2008 opgericht, ook al bestonden haar stichtende leden al langer, in één geval sinds 1949.
- (25) In de statuten van de Samenwerkende Non-profit Loterijen is bepaald dat zij, zo als ook mag blijken uit haar naam, geen winstoogmerk heeft¹⁵.
- (26) Bij besluit van 25 november 2014 heeft de Kansspelautoriteit een vergunning voor een goededoelenloterij (in feite een verlenging van de aflopende vergunning) verleend aan Stichting Samenwerkende Non-Profit Loterijen voor de periode van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2016¹⁶. In die vergunning is bepaald dat Stichting Samenwerkende Non-Profit Loterijen verplicht is om *ten minste* 50 % van de nominale waarde van de verkochte deelnemingsbewijzen af te dragen aan vijf specifieke goede doelen¹⁷.

2.3.5. *Stichting de Nationale Sporttotalisator*

- (27) Stichting de Nationale Sporttotalisator is in 1961 opgericht en is houder van de exclusieve vergunningen voor sportprijsvragen¹⁸, de instantloterij¹⁹ en De Lotto²⁰. Op 1 januari 2016 is Stichting de Nationale Sporttotalisator gefuseerd met Staatsloterij BV²¹ en beide zijn thans onderdeel van Nederlandse Loterij BV. Daarbij werd Stichting de Nationale Sporttotalisator, een goed doel, omgevormd tot een besloten vennootschap, Lotto BV.
- (28) De instantloterij is een loterij waarbij de prijsbepaling van de winnende loten geschiedt voordat een aanvang wordt gemaakt met de uitgifte van de deelnamebewijzen. Met lotto wordt een groep kansspelen bedoeld waarbij deelnemers een aantal symbolen moeten voorspellen die willekeurig (door

¹⁵ Statutenwijziging Stichting Samenwerkende Non-Profit Loterijen van 27 juli 2017, artikel 2, lid 3.

¹⁶ Staatscourant nr. 34946 van 5 december 2014 — Vergunning SNL-Loterij 2015/2016; zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-34946.html>

¹⁷ 1. Nationale Stichting Grote Clubactie; 2. Vereniging Scouting Nederland; 3. Stichting Koningin Wilhelminafonds voor de Nederlandse Kankerbestrijding; 4. Nationale Vereniging De Zonnebloem; 5. Stichting Nationaal Jeugd Fonds Jantje Beton.

¹⁸ Overeenkomstig artikel 16, lid 1, Wok kan slechts één rechtspersoon terzelfder tijd houder zijn van de vergunning voor het organiseren van sportprijsvragen.

¹⁹ Overeenkomstig artikel 14b, lid 1, Wok kan slechts één rechtspersoon terzelfder tijd houder zijn van de vergunning voor het organiseren van een instantloterij.

²⁰ Overeenkomstig artikel 27b(1) Wok kan alleen de rechtspersoon die houder is van de vergunning voor sportprijsvragen, houder zijn van de vergunning voor het organiseren van lotto's.

²¹ BV staat voor besloten vennootschap.

loting) worden getrokken uit een bestaande, grotere reeks symbolen. Het typische voorbeeld is een spel waarbij de deelnemer zes nummers moet kiezen en de winnende reeks nummers wekelijks wordt getrokken uit een reeks balletjes. Een ander voorbeeld is Eurojackpot, een Europese lottotrekking. Deelnemers kunnen geldprijzen of prijzen in natura winnen.

- (29) Bij besluit van 25 november 2014 heeft de Kansspelautoriteit vergunningen voor De Lotto, de instantloterij en sportprijsvragen (in feite een verlenging van de aflopende vergunningen) verleend aan Stichting de Nationale Sporttotalisator voor de periode van 16 januari 2015 tot en met 31 december 2016²².
- (30) Ten minste 47,5 % van de opbrengst van de instantloterij moet worden bestemd voor uitkering aan prijzen (artikel 14b, lid 3, Wok). Voorts moet van de gezamenlijke opbrengst van de sportprijsvragen en De Lotto ten minste 47,5 % worden bestemd voor uitkering aan prijzen (artikel 16, lid 3, en artikel 27b, lid 3, Wok).
- (31) In de vergunning voor de sportprijsvragen en De Lotto is bepaald dat Stichting de Nationale Sporttotalisator verplicht is om de totale inzetten van de afgesloten weddenschappen, verminderd met de uitbetaalde prijzen en de gemaakte kosten, plus 18 % van de nominale waarde van alle verkochte loten, af te dragen aan de Vereniging Nederlands Olympisch Comité*Nederlandse Sport Federatie (72,46 %) en aan Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (ALN) die uitkeert aan diverse goede doelen zoals het Aidsfonds, het Diabetesfonds, de Hartstichting en het KWF Kankerfonds (27,54%). Voor de instantloterij is de vergunninghouder verplicht om de nominale waarde van alle verkochte gedrukte fysieke instantloten, verminderd met de uitbetaalde prijzen en de gemaakte kosten, af te dragen aan de Vereniging Nederlands Olympisch Comité*Nederlandse Sport Federatie en aan Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland.

2.3.6. Sportech Racing BV

- (32) Sportech Racing BV is in 1983 opgericht en is actief onder de merknaam Runnerz. Zij is houder van een exclusieve vergunning voor het afsluiten van weddenschappen op harddraverijen en paardenrennen (“totalisator”)²³. Deelnemers kunnen geldprijzen winnen. Sportech Racing BV heeft zijn naam veranderd in ZEBetting & Gaming Nederland BV nadat het in 2018 door R.B.P. Luxembourg SA van Sportech PLC was overgenomen.
- (33) Bij besluit van 25 november 2014 heeft de Kansspelautoriteit een vergunning voor het afsluiten van weddenschappen op harddraverijen en paardenrennen

²² Lotto en sportprijsvragen: Staatscourant nr. 34949 van 5 december 2014 — Vergunning sportprijsvragen en lotto 2015/2016; zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-34949.html>

Instantloterij: Staatscourant nr. 34943 van 5 december 2014 — Vergunning instantloterij 2015/2016; zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-34943.html>

²³ Overeenkomstig artikel 24 Wok kan slechts één rechtspersoon terzelfder tijd houder zijn van de vergunning voor het organiseren van een totalisator.

(in feite een verlenging van de aflopende vergunning) verleend aan Sportech Racing BV voor de periode van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2016²⁴. Volgens deze vergunning moet Sportech Racing BV 2,5 % van de totale inzetten van de afgesloten weddenschappen afdragen aan Stichting Nederlandse Draf- en Rensport. Als het verschil tussen het aan Stichting Nederlandse Draf- en Rensport toekomende bedrag volgens de vastgestelde jaarrekening en de op het desbetreffende kalenderjaar betrekking hebbende maandafdrachten positief is, draagt de vergunninghouder ook dit bedrag aan Stichting Nederlandse Draf- en Rensport af.

- (34) Het totaal van de inleg, behoudens bij of krachtens de wet toegestane aftrek, zal worden verdeeld onder degenen die op de winnaar of op een van de prijswinnaars hebben gewed (artikel 23, lid 2, Wok). De bij wet toegestane aftrek zijn de in het vorige punt genoemde 2,5 % en de kosten (zie ook punt (17)).

3. STANDPUNT VAN KLAGER

- (35) Klager is van oordeel dat alle vergunningen die de Kansspelautoriteit op 25 november 2014 aan de in deel 2.3 genoemde begunstigden heeft verleend, staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (36) Nederland derfde, volgens klager, staatsmiddelen omdat het geen afdoende vergoeding voor de verleende vergunningen zou hebben ontvangen. Klager denkt dat onder concurrerende omstandigheden de inkomsten voor de Nederlandse Staat aanzienlijk hoger zouden zijn geweest dan de heffingen die de Kansspelautoriteit (zie de punten (7) en (9)) heeft ontvangen. In dat verband haalt klager een akkoord aan tussen twee Nederlandse politieke partijen die in 2012 een kabinet hebben gevormd. In dat akkoord presenteren de beide partijen hun plannen voor de periode 2012-2016²⁵. Toentertijd verklaarden de beide partijen dat de opbrengst van via een veiling te verlenen loterijvergunningen 10 miljoen EUR zou bedragen. Klager denkt dat “vergelijkbare bedragen” te verwachten zijn van de verlening van vergunningen voor sportprijsvragen en een totalisator.
- (37) Het feit dat exclusieve vergunningen zijn verleend tegen een prijs die onder het marktarief zou liggen, levert volgens klager “een aanzienlijk voordeel” op aan de begunstigden, omdat daarmee hun economische en financiële positie “aanzienlijk wordt verbeterd”. Volgens klager heeft de Commissie in haar besluit in de zaak-OPAP²⁶ geoordeeld dat met de verlenging van een bestaande vergunning een economisch voordeel aan de vergunninghouder wordt verleend indien de netto contante waarde van de op basis van de toegekende rechten te behalen verwachte opbrengst, rekening houdende met een redelijk rendement,

²⁴ Staatscourant nr. 34941 van 5 december 2014 — Vergunning totalisator 2015/2016; zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-34941.html>

²⁵ “*Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA*”, 29 oktober 2012.

²⁶ Besluit van de Commissie van 4 januari 2013 in zaak SA.33988 — Greece: Arrangements for the extension of OPAP’s exclusive right to operate 13 games of chance and the granting of an exclusive licence to operate Video Lottery Terminals (PB C 1 van 4.1.2013, blz. 7), punten 28-29 en 32.

hoger zouden liggen dan de fees en vergoedingen die de vergunninghouder aan de Staat betaalt.

- (38) Klager haalt een marktrapport van de Kansspelautoriteit uit 2014²⁷ aan waaruit blijkt dat in 2014 de totale omzet van de vergunninghoudende loterijen 1,9 miljard EUR bedroeg, terwijl de omzet voor sportprijsvragen en de totalisator 91,2 miljoen EUR bedroeg. Door deze omzetcijfers af te zetten tegen de beperkte heffingen die de begunstigen betalen, concludeert klager, zonder verder in detail te treden, dat “het voor de hand lijkt te liggen dat de netto contante waarde van de vergunningen het bedrag aan heffingen dat de vergunninghouders aan de [Kansspelautoriteit] betalen, ver overtreft”.
- (39) Voorts stelde klager dat het exclusieve recht om een bepaalde economische activiteit te verrichten en daarmee inkomsten en winst te genereren, een economisch voordeel op zich vormt, ongeacht de eigenlijke omvang van de winstmarge die de vergunninghouder kan behalen. In dit geval “ligt” het volgens klager “voor de hand dat de economische en financiële situatie van de gevestigde exploitanten veel slechter was geweest zonder de exclusieve vergunning die de Nederlandse autoriteiten hadden verleend, aangezien zij gewoonweg hun bedrijf niet hadden kunnen voeren”. In de ogen van klager wordt deze bevinding bevestigd door het feit dat andere marktpartijen voor de betrokken vergunningen belangstelling hebben getoond of zelfs aanvragen hebben ingediend, hetgeen bevestigt dat deze aanleiding geven tot een economisch levensvatbare activiteit.
- (40) Klager stelt ook dat de omstreden maatregel selectief is, aangezien deze uitsluitend de betrokken vergunninghouders ten goede komt, en dat deze de mededinging verstoort en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloedt, omdat daarmee alle concurrentie op en voor de betrokken kanspelmarkten wordt uitgeschakeld door potentiële nieuwkomers — van wie de meesten in andere lidstaten gevestigd zijn — de mogelijkheid wordt ontnomen om te concurreren voor de aanvraag van de exclusieve vergunningen.
- (41) Ten slotte stelt klager dat er geen verenigbaarheidsgronden voor de omstreden maatregel zijn, en concludeert hij daarom dat de maatregel onrechtmatige en onverenigbare staatssteun vormt.

4. STANDPUNT VAN DE NEDERLANDSE AUTORITEITEN

- (42) De Nederlandse autoriteiten zijn van oordeel dat de maatregel geen staatssteun vormt. Met name stellen zij dat daarmee geen overdracht van staatsmiddelen is gemoeid, noch dat daarmee een voordeel aan een van de gestelde begunstigen wordt verleend.

4.1. Staatsmiddelen

- (43) De Nederlandse autoriteiten zijn van oordeel dat de vergunningen waar het in de omstreden maatregel om gaat, geen marktwaarde hebben omdat zij niet overdraagbaar zijn. In dit verband verwijzen zij naar het NOx-arrest van het

²⁷ “Marktscan landgebonden kansspelen 2014”, rapport van 22 december 2015.

Hof van Justitie²⁸, waarin het Hof verklaarde dat emissierechten een marktwaarde hadden omdat zij verhandelbaar waren. Aangezien de vergunningen geen marktwaarde hebben, zijn de Nederlandse autoriteiten van oordeel dat zij geen staatsmiddelen derven door deze vergunningen te verlenen.

4.2. Voordeel

- (44) De Nederlandse autoriteiten zijn van oordeel dat het beperken van de kansspelvergunningen tot een beperkt aantal ondernemers wordt gerechtvaardigd door de aard en de opzet van de Nederlandse kansspelwetgeving, die het aanbod van kansspeldiensten beperkt om kansspelverslaving te voorkomen, de consument te beschermen en criminaliteit en illegaliteit tegen te gaan. De Nederlandse autoriteiten stellen dat de keuze van de gevestigde vergunninghouders niet-discriminerend was in het licht van de overgang van een zeer strikt reguleringskader (waarin nieuwe ondernemers van de markt worden uitgesloten) naar een situatie waarin er voor nieuwe ondernemers ruimte is om de markt te betreden.
- (45) Voorts zijn de Nederlandse autoriteiten van oordeel dat zij nimmer vergunningsvergoedingen hebben geëist in ruil voor de toekenning van kansspelvergunningen, zodat de omstreden maatregel geen afwijking vormt van de standaardsituatie in de kansspelsector in Nederland.
- (46) De Nederlandse autoriteiten stellen zich, op basis van de structuur van de wet, in samenhang met de vergunningen (zie de delen 2.2 en 2.3), op het standpunt dat de vergunninghouders geen winstoogmerk hebben en geen voordeel verkrijgen doordat zij een vergunning hebben. Dit volgt uit het feit dat de met de verkoop van loten behaalde opbrengst moet worden aangewend om i) prijzen uit te keren, ii) kansspelbelasting te betalen, iii) af te dragen aan goede doelen, en iv) operationele kosten te dekken.²⁹.
- (47) Daarom zijn de Nederlandse autoriteiten van oordeel dat met de omstreden maatregel geen voordeel aan de begunstigde ondernemingen wordt verleend.

5. BEOORDELING

- (48) Om een maatregel als steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU te kwalificeren, moet deze aan alle in deze bepaling genoemde voorwaarden voldoen. In de eerste plaats moet de maatregel toerekenbaar zijn aan de Staat en uit staatsmiddelen worden bekostigd. In de tweede plaats moet daarmee een voordeel aan één of meer ondernemingen worden verleend. In de derde plaats moet dit voordeel selectief zijn. In de vierde plaats moet de maatregel de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

²⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2011, Commissie / Nederland, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551.

²⁹ Zie ook een rapport van de Kansspelautoriteit: *Marktscan landgebonden kansspelen 2015*, van 29 september 2016, beschikbaar op: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2016/marktscan-verschenen/>.

- (49) De toewijzing van bijzondere of uitsluitende rechten zonder een adequate, marktconforme vergoeding kan inhouden dat de Staat middelen derft en dat een voordeel wordt toegekend. In dergelijke gevallen dient te worden nagegaan of de Staat handelt als een toezichthouder die beleidsdoelstellingen nastreeft door aan de selectieprocedure van de betrokken ondernemingen kwalitatieve criteria te verbinden (die vooraf op transparante en niet-discriminerende wijze zijn vastgesteld). Wanneer de Staat als toezichthouder handelt, kan hij rechtmatig besluiten om de inkomsten die anders zouden kunnen worden behaald, niet te maximaliseren zonder daarmee in de werkingssfeer van de staatssteunregels te vallen, mits alle betrokken marktdeelnemers overeenkomstig het non-discriminatiebeginsel worden behandeld en er een inherent verband is tussen het behalen van de reguleringsdoelstelling en het derven van de inkomsten³⁰.
- (50) Daartegenover staat dat, indien de Staat een uitsluitend recht toekent aan of verlengt voor een marktdeelnemer en de rechtenhouder niet meer mag behouden dan het minimumrendement dat nodig is om zijn aan de uitoefening van dat recht verbonden operationele en kapitaalkosten te dekken, vermeerderd met een redelijke winst, daarmee geen voordeel wordt verleend³¹. In dergelijke omstandigheden mag de ontvanger van het uitsluitende recht niet worden geacht een voordeel te hebben genoten dat hij op normale marktvoorwaarden niet had kunnen krijgen.
- (51) Voorts dient te worden aangetekend dat wanneer wordt nagegaan of een specifieke transactie staatssteunelementen bevat, rekening moet worden gehouden met de context waarbinnen die specifieke transactie plaatsvindt en dat alle relevante elementen in aanmerking moeten worden genomen³², zoals een verplichting om een deel van de opbrengst af te dragen aan doelen die het algemeen belang dienen. Wanneer een transactie buiten haar context wordt onderzocht, zou dat immers kunnen leiden tot strikt formele resultaten die niet met de economische realiteit overeenstemmen³³.
- (52) In Nederland is het in de regel verboden kansspelen te organiseren. Alleen indien de Kansspelautoriteit een vergunning afgeeft in overeenstemming met de geldende voorschriften, met name de Wet op de kansspelen en het Kansspelenbesluit, kan een rechtspersoon kansspelactiviteiten aan de Nederlandse bevolking aanbieden.
- (53) In het onderhavige geval zijn de in de klacht genoemde begunstigden (d.w.z. de vergunninghouders) op grond van de Wet op de kansspelen en het

³⁰ Zie de punten 53 tot en met 55 van de mededeling van de Commissie betreffende het begrip “staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 262 van 19.7.2016, blz. 1), en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

³¹ Zie voetnoot 26. Bevestigd bij arrest van het Gerecht van 8 januari 2015, Club Hotel Loutraki e.a. / Commissie, T-58/13, ECLI:EU:T:2015:1, en arrest van het Hof van Justitie van 6 mei 2010, Club Hotel Loutraki e.a., C-145/08 en C-149/08, ECLI:EU:C:2010:247.

³² Arrest van het Gerecht van 13 december 2011, Konsum Nord/Commissie, T-244/08, ECLI:EU:T:2011:732, punt 57 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

³³ Arrest van het Gerecht van 8 januari 2015, Club Hotel Loutraki e.a. / Commissie, T-58/13, ECLI:EU:T:2015:1, punt 91.

Kansspelenbesluit verplicht bij te dragen aan doelen die het algemeen belang dienen:

- Uit de aanhef van de vergunningen voor goededoelenloterijen blijkt dat deze op grond van artikel 3 Wok zijn afgegeven³⁴. Artikel 3 Wok bepaalt dat de opbrengst die wordt behaald door partijen die op grond van die bepaling een vergunning hebben gekregen, niet mag worden gehouden, maar moet worden gebruikt om het algemeen belang te dienen. Bovendien bepaalt artikel 2, punt b, van het Kansspelenbesluit dat die loterijen de opbrengst van de verkochte deelnemingsbewijzen moeten afdragen aan de in hun vergunning aangewezen begunstigden. In de betrokken periode bedroeg de afdracht ten minste 50 % van de nominale waarde van de verkochte loten. Deze verplichtingen betreffen: i) Nationale Postcode Loterij NV, ii) BankGiro Loterij NV, en iii) Vriendenloterij NV (die alle drie eigendom zijn van Holding Nationale Goede Doelen loterijen NV), en iv) Samenwerkende Non-profit Loterijen (zie de punten (16), (20), (23) en (26)).
- Wat Lotto BV betreft, deze is, overeenkomstig artikel 14b, lid 2 (instantloterij), artikel 16, lid 2 (sporttotalisator) en artikel 27b, lid 2, (Lotto) Wok, verplicht om de volledige opbrengst van haar activiteiten — na aftrek van prijzen en kosten — af te dragen aan doelen die het algemeen belang dienen³⁵. Voorts moet zij, overeenkomstig artikel 14b, lid 3, artikel 16, lid 3, en artikel 27b, lid 3, Wok, ten minste 47,5 % van de opbrengst van de instantloterij bestemmen voor de uitkering aan prijzen. De verplichting om doelen te steunen die het algemeen belang dienen, vloeit ook voort uit de vergunning (zie punt (29)).
- Wat Sporttech Racing BV betreft, haar vergunning is, overeenkomstig artikel 25 Wok, aan bepaalde voorwaarden onderworpen, zoals het bepalen van het percentage van de totale inzetten dat vóór de verdeling aan de winnaars van de weddenschappen zal worden ingehouden en de bestemming van dit percentage. De vergunning van Sportech Racing BV bepaalt dat het percentage van de totale inzetten dat niet aan winnaars van de weddenschappen wordt verdeeld, 2,5 % bedraagt en dat dit moet worden afgedragen aan Stichting Nederlandse Draf- en Rensport. Als het verschil tussen het aan Stichting Nederlandse Draf- en Rensport toekomende bedrag volgens de vastgestelde jaarrekening en de op het desbetreffende kalenderjaar betrekking hebbende maandafdrachten positief is, draagt de vergunninghouder ook dit bedrag aan Stichting Nederlandse Draf- en Rensport af (zie punt (33)).

(54) De verplichting om de volledige opbrengst van de kansspelactiviteiten (opbrengsten minus prijzen en redelijke kosten) af te dragen aan doelen die het algemeen belang dienen, wordt aan de gevestigde exploitanten opgelegd en maak inherent deel uit van de vergunning waarvan deze houder zijn. Een en ander betekent dat die exploitanten geen winst in de normale betekenis van de

³⁴ Zie de voetnoten 10, 12, 14 and 16.

³⁵ Van dit bedrag wordt 72,46 % gedoneerd aan Vereniging Nederlands Olympisch Comité* Nederlandse Sport Federatie en 27,54 % aan Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland.

term kunnen maken — en dus zeker geen winst die hoger ligt dan een redelijke winst. Een regelmatige winstkering aan aandeelhouders is dus uitgesloten.

- (55) Dit gegeven blijkt ook uit de financiële gegevens van de gevestigde exploitanten. Volgens de door de Nederlandse autoriteiten verstrekte cijfers bedroeg in de jaren 2015–2016 (de periode waarop de klacht ziet) de gewogen gemiddelde winstmarge³⁶ van Holding Nationale Goede Doelen Loterij (de moedermaatschappij van Nationale Postcode Loterij NV, BankGiro Loterij NV en VriendenLoterij NV) 0,14 %, die van Stichting Samenwerkende Non-profit loterijen 0 %, die van Lotto BV -0,002 %, en die van Sporttech Racing BV -0,66 %. In 2017–2018, de meest recente jaren waarvoor cijfers beschikbaar zijn, bedroegen de respectieve winstmarges 0,91 %, 0 %, 0 % en 0,73 %.
- (56) Bijgevolg kan niet worden gesteld dat door de verlening van de betrokken vergunningen de financiële situatie van de ondernemingen/vergunninghouders is verbeterd.
- (57) Aangezien met de omstreden maatregel aan de begunstigden ervan geen voordeel is verleend, concludeert de Commissie dat deze maatregel geen staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

³⁶ De Commissie is van mening dat de winstmarge — een breed gebruikte financiële indicator, die hier is berekend als de nettowinst uitgedrukt als een percentage van de opbrengst — een passende maatstaf is om het rendement op de exploitatie van deze vergunningen te bepalen.

6. CONCLUSIE

In het licht van het bovenstaande komt de Commissie tot de conclusie dat omstreden maatregel geen staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Ingeval deze brief vertrouwelijke gegevens mocht bevatten die niet mogen worden bekendgemaakt, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen vijftien werkdagen vanaf de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. Ontvangt de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek, dan neemt zij aan dat u instemt met mededeling aan derden en bekendmaking van de volledige tekst van dit schrijven in de authentieke taal op Internet: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>

Dit verzoek dient elektronisch naar het volgende adres te worden gezonden:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Griffie Staatssteun
B-1049 Brussel
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Hoogachtend,
Voor de Commissie

Margrethe VESTAGER
Uitvoerend vicevoorzitter

VOOR GELIJKLUIDEND AFSCHRIFT
Voor de secretaris-generaal

Martine DEPRez
Directeur
Besluitvorming & Collegialiteit
EUROPESE COMMISSIE