

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 37, eerste lid, van de Mededingingswet

Openbare versie

Ons kenmerk: ACM/DM/2015/204582*

Zaaknummer: 15.0701.22

I. MELDING

1. Op 3 juli 2015 heeft Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie in de zin van artikel 34 van de Mededingingswet. Hierin is medegedeeld dat de Staat der Nederlanden, thans zeggenschap hebbende over Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij, via een nieuw op te richten vennootschap voornemens is zeggenschap te verkrijgen in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mededingingswet, over de Stichting Nationale Sporttotalisator.

2. Van de melding is mededeling gedaan in Staatscourant 19768 van 10 juli 2015. Naar aanleiding van de mededeling in de Staatscourant zijn zienswijzen van derden naar voren gebracht. Deze zienswijzen worden, voor zover er overwegingen aan zijn ontleend die dragend zijn voor dit besluit, in het navolgende nader uiteengezet. Ambtshalve zijn vragen gesteld aan één marktpartij.

II. PARTIJEN

3. Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (hierna: SENS) is een stichting naar Nederlands recht. Via de Minister van Financiën oefent de Staat der Nederlanden (hierna: de Staat) zeggenschap uit over SENS. Dit is vastgelegd in de statuten van 20 maart 2007. Tevens is de Staat beneficiant van SENS. De Staat heeft deelnemingen in andere ondernemingen. De activiteiten van deze ondernemingen overlappen niet met de activiteiten van SENS en SNS. Enkel de activiteiten van Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland (hierna: Holland Casino) raken aan de activiteiten van partijen. Hierop zal nader worden ingegaan bij punt 64.

4. SENS is actief op het gebied van het aanbieden van kansspelen. SENS heeft een vergunning voor het organiseren van de staatsloterij.¹ Binnen deze vergunning biedt zij de Staatsloterij en het Miljoenenspel aan. De Wet op de kansspelen² (hierna: Wok) bepaalt dat de opbrengst van de Staatsloterij en het Miljoenenspel jaarlijks, na aftrek van de gemaakte kosten en

* Om reden van vertrouwelijkheid hebben partijen elk een besluit ontvangen welke zijn geregistreerd onder kenmerk ACM/DM/2015/204582 en ACM/DM/2015/204742. De openbare versies van deze besluiten zijn identiek. Zodoende wordt enkel besluit met kenmerk ACM/DM/2015/204582 openbaar gemaakt.

¹ Beschikking Staatsloterij d.d. 15 juni 1992.

² Wet op de kansspelen, 10 december 1964, Stb. 483.

Besluit

Openbare versie

het uitgekeerde prijzengeld, aan de Staat wordt afgedragen.³ In de vergunning van SENS is geregeld dat het afdrachtperscentage aan de Staat ten minste 15% bedraagt van de nominale waarde van de verkochte loten.⁴ Daarnaast is wettelijk bepaald dat ten minste 60% van de door de deelnemers betaalde inleg aan prijzen wordt uitgelooft.⁵

5. Stichting de Nationale Sporttotalisator (hierna: SNS) is een stichting naar Nederlands recht. Volgens de statuten van SNS van 12 maart 2013 bestaat de raad van commissarissen uit zes commissarissen. Twee commissarissen (A) worden benoemd en kunnen worden ontslagen door het Nederlands Olympisch Comité * Nederlandse Sport Federatie (hierna: NOC*NSF). Twee commissarissen (B) worden benoemd en kunnen worden ontslagen door de Stichting Aanwending Loterijgelden (hierna: ALN). Twee commissarissen (C en D) worden benoemd door het Ministerie van Veiligheid en Justitie, commissaris C op voordracht van NOC*NSF en ALN en commissaris D gehoord hebbende van NOC*NSF en ALN. Commissaris C is de onafhankelijke voorzitter van de raad van commissarissen zonder speciale bevoegdheden. Commissaris D bezit enkele speciale bevoegdheden en vetorechten om het kansspelbeleid van SNS op één lijn te houden met het vigerende Nederlandse kansspelbeleid. Deze vetorechten geven echter geen zeggenschap in de zin van de Mededingingswet. De beslissingen van de raad van commissarissen worden met volstrekte meerderheid van stemmen genomen in een vergadering waarbij ten minste drie commissarissen aanwezig zijn, daaronder begrepen ten minste één commissaris A en één commissaris B. Het bestuur van SNS wordt benoemd door de raad van commissarissen en wordt op dit moment gevormd door één bestuurder.

6. SNS heeft een Beneficiantenraad, bestaande uit zes leden. De Beneficiantenraad vertegenwoordigt de goede doelen die afdrachten ontvangen van SNS en behartigt hun belangen. Drie leden van de Beneficiantenraad worden benoemd en kunnen worden geschorst en ontslagen door ALN en drie leden worden benoemd en kunnen worden geschorst en ontslagen door het NOC*NSF.

7. SNS is actief op het gebied van het aanbieden van kansspelen. SNS heeft twee vergunningen, één voor instantloterijen⁶ en één voor sportprijsvragen en lottospelen⁷. Op het gebied van lottospelen biedt SNS de kansspelen Lotto, Lotto 4/5, Lucky Day, Eurojackpot aan. Daarnaast biedt SNS op het gebied van instantloterijen krasloten aan. Wat betreft sportprijsvragen biedt SNS de kansspelen Toto, Toto-13 en het Cijferspel aan. De Wok bepaalt dat de opbrengst van deze

³ Artikel 9, lid 2 Wok.

⁴ Artikel 19 van de Beschikking Staatsloterij d.d. 15 juni 1992.

⁵ Artikel 8, tweede lid Wok.

⁶ Besluit van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit van 25 november 2014, kenmerk 8786, inzake verlening van een vergunning tot het organiseren van een instantloterij (hierna: Vergunning instantloterij 2015/2016).

⁷ Besluit van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit van 25 november 2014, kenmerk 8785, inzake verlening van een vergunning tot het organiseren van sportprijsvragen en lotto's, inclusief toegevoegd cijferspel (hierna: Vergunning sportprijsvragen en lotto 2015/2016).

Besluit Openbare versie

kansspelen, na aftrek van de gemaakte kosten en het uitgekeerde prijzengeld, ten goede komt aan de belangen van organisaties werkzaam op het gebied van sport en lichamelijke vorming, cultuur, maatschappelijk welzijn en volksgezondheid.⁸ In de vergunningen is vastgelegd dat SNS over een kalenderjaar minimaal 47,5% van de opbrengsten als prijzen aan de spelers moet uitkeren.⁹ SNS is tevens gehouden om ten minste 18% van de nominale waarde van alle verkochte loten van lottospelen en cijferspelen, af te dragen aan de begunstigden NOC*NSF en ALN. Daarnaast moet zij de totale inzetten van alle sportprijsvragen en van de nominale waarde van alle verkochte gedrukte fysieke instantloten, verminderd met de uitbetaalde prijzen en gemaakte kosten afdragen aan NOC*NSF en ALN.¹⁰ Voor de afdracht van alle kansspelen van SNS geldt een verdeelsleutel van 72,46% aan NOC*NSF en 27,54% aan ALN.¹¹

III. DE GEMELDE OPERATIE

8. De gemelde operatie is neergelegd in de Intentieverklaring tussen SENS en SNS [...] ¹².*

9. Blijkens deze documenten zijn partijen voornemens de volgende transacties aan te gaan. SENS en SNS wijzigen ieder hun rechtsvorm door de stichting om te zetten in een B.V., De Nederlandse Staatsloterij B.V. respectievelijk De Lotto B.V. De aandelen van De Nederlandse Staatsloterij B.V. en De Lotto B.V. zullen worden ingebracht in een nieuw door de aandeelhouders op te richten Holding B.V. (hierna: de Holding). De Holding zal tevens de aandelen houden van het nieuw op te richten Online B.V. waarbinnen de te ontwikkelen toekomstige online activiteiten zullen plaatsvinden en een shared service center (SSC B.V.), waaraan bepaalde activa en passiva van De Nederlandse Staatsloterij B.V. en De Lotto B.V. zullen worden overgedragen.

10. Het aandelenkapitaal van de Holding zal bestaan uit twee soorten aandelen, gewone aandelen en stemrechtloze aandelen. De gewone aandelen zullen voor 100% worden gehouden door de Staat en aan deze aandelen komt stemrecht toe in de algemene vergadering. NOC*NSF en ALN zullen via een nog op te richten Stichting Administratiekantoor stemrechtloze aandelen houden in de Holding. Dit betekent in beginsel dat NOC*NSF en ALN geen stemrecht toekomt in de

⁸ Artikel 14b, lid 2, artikel 16, lid 2 en 27b, lid 2 van de Wok.

⁹ Artikel D.6 Vergunning sportprijsvragen en lotto 2015/2016 en artikel D.6 Vergunning instantloterij 2015/2016 en artikel 14b, lid 3, artikel 16, lid 3 en artikel 27b, lid 2 van de Wok.

¹⁰ Artikel C.1 Vergunning sportprijsvragen en lotto 2015/2016 en artikel C.1 Vergunning instantloterij 2015/2016.

¹¹ Artikel C.2 Vergunning sportprijsvragen en lotto 2015/2016 en artikel C.2 Vergunning instantloterij 2015/2016. De statuten van SNS bepalen dat de gehele netto-opbrengst, zijnde de bruto-opbrengst na aftrek van de prijsuitkeringen en exploitatiekosten, ten goede komt aan goede doelen (artikel 3 van de Statuten SNS).

¹² [...]

* In deze openbare versie van het besluit zijn delen van de tekst vervangen of weggelaten om reden van vertrouwelijkheid. Vervangen of weggelaten delen zijn met vierkante haken aangegeven. In het geval van getallen of percentages kan de vervanging hebben plaatsgevonden in de vorm van vermelding van bandbreedtes.

Besluit

Openbare versie

algemene vergadering. Zij verkrijgen wel enkele bijzondere goedkeuringsrechten, maar verkrijgen daarmee geen zeggenschap in de zin van de Mededingingswet.

IV. TOEPASSELIJKHEID VAN HET CONCENTRATIE TOEZICHT

11. De gemelde operatie is een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mededingingswet. De hierboven, onder punt 9 en 10, omschreven transactie leidt er toe dat de Staat zeggenschap zal verkrijgen over SNS.

12. Betrokken ondernemingen zijn SENS en SNS.

13. Uit de bij de melding ter beschikking gestelde omzetgegevens blijkt dat de gemelde concentratie binnen de werkingssfeer van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht valt.

V. BEOORDELING

A. RELEVANTE MARKTEN

Regelgeving kansspelen

14. Het aanbod van kansspelen is in Nederland gereguleerd. In de Wok is bepaald dat kansspelen niet aangeboden mogen worden, tenzij een vergunning is verleend.¹³ Per spelcategorie is in de Wok de aard van het spel omschreven en vastgelegd dat per spel slechts aan één rechtspersoon een vergunning mag worden verleend.¹⁴ De Wok bevat specifieke bepalingen ten aanzien van de staatsloterij (titel II), de instantloterij (titel IIa), sportprijsvragen (titel III), weddenschappen op de uitslag van paardenrennen (titel IV) de lotto (titel IVa), casinospelen (titel IVb) en kleine kansspelen¹⁵ (titel Ia).¹⁶

15. Voor andere dan in punt 14 genoemde loterijen zoals de Nationale Postcodeloterij, de Bankgiroloterij, de Vriendenloterij en loterijen georganiseerd door Stichting Samenwerkende Non-Profit loterijen¹⁷ zijn vergunningen verleend op basis van de algemene bepalingen in titel I (artikelen 3 en 5) van de Wok.

¹³ Artikel 1 Wok.

¹⁴ Artikel 9, 14b, 16, 24, 27b en 27h Wok.

¹⁵ Anders dan voor de andere spelcategorieën geldt voor de spelcategorie kleine kansspelen dat meerdere rechtspersonen kleine kansspelen kunnen organiseren waarbij afhankelijk van het soort spel al dan niet een vergunning nodig is (artikel 7b en 7c Wok).

¹⁶ Artikel 9, 14b, 16, 24, 27b en 27h Wok.

¹⁷ Zonnebloemloterij, Jantje Betonloterij, Grote Clubactie, Supportactie, Scouting Loterij, KWF-seizoensloterij.

Besluit

Openbare versie

16. Voor al deze kansspelen geldt dat de opbrengsten ten goede dienen te komen aan niet-commerciële doeleinden. Met uitzondering van SENS keren alle vergunninghouders hun netto-opbrengsten uit aan organisaties die actief zijn op het gebied van sport en lichamelijke vorming, van cultuur, maatschappelijk welzijn en volksgezondheid. SENS draagt haar netto-opbrengst af aan de Staat.

17. In de vergunningen zijn in het algemeen de volgende aspecten ten aanzien van de organisatie van het desbetreffende spel geregeld: het aantal te houden loterijen, lottospelen of andere spelen per jaar, de wijze van prijsbepaling, de maximum-verkoopprijs van de loten, de bestemming van de opbrengsten van de gehouden spelen alsmede bepalingen omtrent controle van overheidswege en verslaglegging van financiële resultaten. Daarnaast wordt in de vergunningen de hoogte van het afdracht percentage aan de beneficianten geregeld alsook de hoogte van uitkeringspercentage aan prijzengeld.

Voornemen tot hervorming kansspelbeleid

18. Bij brief van 11 juli 2014 heeft de Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer geïnformeerd over de herijking van het loterijstelsel.¹⁸ De hervormingen van het kansspelbeleid zien ten eerste op het legaliseren en reguleren van online casinospelen en online sportweddenschappen. Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel Kansspelen op Afstand (hierna: KoA) kunnen online casinospelen en online sportweddenschappen door meerdere vergunninghouders onder strikte voorwaarden worden aangeboden. Het aantal vergunningen dat zal worden afgegeven is op voorhand niet beperkt. Daarnaast wordt mogelijk de vergunningverlening voor de offlineloterijen gewijzigd om meer ruimte te bieden aan nieuwe goede doelen loterij initiatieven. Tot slot is het kabinet voornemens het afdrachtpercentage voor de goede doelen loterijen te verlagen van 50% naar 40%. Zo ontstaat er meer ruimte voor goede doelen loterijen om te innoveren. De Staatssecretaris geeft in deze brief aan dat het kabinet voornemens is de bovengenoemde hervormingen per 1 januari 2017 ruimte te bieden. Het is voornemens nog niet bekend wanneer deze beleidsvoornemens daadwerkelijk zullen worden geëffectueerd.

Relevante productmarkten

Kansspelen partijen

19. Partijen zijn actief op het gebied van het aanbieden van kansspelen. Op het gebied van de spelcategorie instantloterijen biedt SNS krasloten aan. Een instantloterij is een kansspel waarbij de prijsbepaling van de winnende loten geschiedt voordat een aanvang wordt gemaakt met de uitgifte van deelnamebewijzen (loten).¹⁹ Deelnemers krassen een laagje weg op een lot en zien direct de uitslag. Daarnaast is SNS actief op het gebied van het aanbieden van sportprijsvragen. Deelnemers kunnen met dit kansspel de uitslag voorspellen van sportwedstrijden die van te voren zijn

¹⁸ Brief van Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, *Herijking Loterijstelsel*, 11 juli 2014.

¹⁹ Artikel 14a, tweede lid Wok.

Besluit

Openbare versie

aangekondigd.²⁰ Tot slot biedt SNS lottospelen aan. Het lottospel is een kansspel waarbij deelnemers een aantal symbolen voorspellen, die door loting of trekking worden verkregen uit een van tevoren opgegeven aantal symbolen.²¹ SENS biedt kansspelen aan binnen de spelcategorie staatsloterij. Dit is een loterij waarbij de volgnummers van de deelnamebewijzen de lotnummers vormen. Door trekking worden de nummers van de deelnamebewijzen aangewezen waarop de prijzen vallen.²²

Opvatting partijen

20. Volgens partijen vormen de spelcategorieën staatsloterij en lottospelen afzonderlijke productmarkten. Door partijen is naar voren gebracht dat de Staatsloterij en lottospelen wezenlijk verschillen in productkenmerken en spelkarakteristieken. Ten eerste is de hoogte van het uitkeringspercentage van de lottospelen significant lager dan het uitkeringspercentage van de staatsloterij. Anders dan bij de staatsloterij bepaalt de deelnemer aan het lottospel zelf met welke cijfers hij zal inzetten, hetgeen leidt tot een andere productbeleving. Daarnaast vindt de trekking van de staatsloterij maandelijks plaats terwijl de trekking bij lottospelen wekelijks plaatsvindt. De trekking van het Miljoenenspel van SENS vindt ook wekelijks plaats. Tevens verschillen de jackpotsystemen van beide spelcategorieën naar zeggen van partijen significant. Tot slot geven partijen aan dat de netto-opbrengst van de lottospelen ten goede komt aan sport en maatschappelijke doelen terwijl de netto-opbrengst van de staatsloterij ten gunste komt van de staatskas.

21. Voorts zijn partijen van mening dat in de praktijk niet of nauwelijks sprake is van overstappende deelnemers tussen de verschillende loterijen en lottospelen hetgeen met zich meebrengt dat deze kansspelen in ieder geval ten aanzien van bestaande spelers wat betreft hun bestaande inleg niet of nauwelijks concurrentiedruk op elkaar uitoefenen. Uit onderzoek op het gebied van kansspelen²³ zou volgen dat er beperkte substitutie zou bestaan tussen loterijen en lottospelen die voldoende van elkaar verschillen. Dit vormt volgens partijen een belangrijke aanwijzing dat loterijen en lottospelen niet tot dezelfde markt behoren.

22. Indien en voor zover er sprake is van daadwerkelijke concurrentie tussen de verschillende loterijen en lottospelen, geven partijen aan dat de activiteiten van partijen uitsluitend overlappen op het gebied van de spelcategorieën loterijen en lottospelen.

²⁰ Artikel 15, tweede lid Wok. Dit artikel ziet niet op harddraverijen en paardenrennen.

²¹ Artikel 27a, tweede lid Wok.

²² Artikel 8, tweede lid Wok.

²³ SEO Economisch Onderzoek, *Lotsbestemming. Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt*, 2010 en SEO Economisch Onderzoek, *Economische effecten marktordening loterijen*, mei 2014.

Besluit

Openbare versie

23. Voorts rekenen partijen in navolging van eerdere besluiten²⁴ casinospelen en speelautomaten niet tot de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen. Daarnaast sluiten partijen zich ten aanzien van de kansspelen sportprijsvragen, instantloterijen, kleinschalige loterijen, illegale en buitenlandse loterijen aan bij de conclusies van ACM in eerdere besluiten. In deze besluiten²⁵ is aangegeven dat de kansspelen sportprijsvragen, instantloterijen, kleinschalige loterijen, de incidentele landelijke loterijen, de illegale en buitenlandse loterijen zich sterker van loterijen en lottospelen onderscheiden dan loterijen en lottospelen onderling verschillen. In deze besluiten is vervolgens in het midden gelaten of bovengenoemde kansspelen tot de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen behoren omdat het de materiële beoordeling niet beïnvloedde.²⁶ Ten aanzien van de spelcategorieën instantloterijen en sportprijsvragen geven partijen specifiek aan deze kansspelen niet tot de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen te rekenen.

24. Partijen geven ook aan dat de concurrentiedruk van buitenlandse/illegale loterijen groter is geworden dan in eerdere besluiten van ACM is aangenomen. Voorts geven zij aan dat deze concurrentiedruk in de nabije toekomst verder zal toenemen.

Beoordeling

Loterijen en lottospelen

25. In eerdere besluiten²⁷ is aangegeven dat de markt voor loterijen en lottospelen de meest aannemelijke markt is omdat er voldoende aanwijzingen waren om de kansspelen loterijen en lottospelen tot dezelfde markt te rekenen. Vervolgens is in deze besluiten echter in het midden gelaten of loterijen en lottospelen tot dezelfde markt behoren omdat het de materiële beoordeling niet beïnvloedde.

26. In deze besluiten is geconstateerd dat wat betreft productkenmerken, spelkarakteristieken en perceptie van spelers sprake is van een sterke overeenkomst tussen lottospelen en loterijen, onder meer wat betreft de tijd tussen inzet en uitkering, het feit dat beiden plaatsvinden door trekkingen, de hoofdprijzen, het jackpotsysteem, de structurele deelname en vooral wat betreft de sterke overlap in speelmotieven. De onderlinge verschillen tussen lottospelen en loterijen lijken daarmee beperkt. Er zijn derhalve wat betreft productkenmerken en perceptie aanzienlijk meer elementen van overeenkomst tussen loterijen en lottospelen dan elementen van verschil.

²⁴ Besluit van 13 oktober 1999 in zaak 807/ *Staatsloterij – Lotto – Bankgiroloterij*, punt 47 en 48 en het besluit van 15 augustus 2002 in zaak 3040/NPL – *SUFA*, punt 45.

²⁵ Zie het besluit van 13 oktober 1999 in zaak 807/*Staatsloterij – Lotto – Bankgiroloterij*, punt 66 en het besluit van 15 augustus 2002 in zaak 3040/NPL – *SUFA*, punt 46.

²⁶ Besluit van 13 oktober 1999 in zaak 807/ *Staatsloterij – Lotto – Bankgiroloterij*, punt 63 en besluit van in zaak 3040/ *NPL – SUFA*, punt 52.

²⁷ Zie het besluit van 13 oktober 1999 in zaak 807/*Staatsloterij – Lotto – Bankgiroloterij*, punten 50-55 en het besluit van 15 augustus 2002 in zaak 3040/NPL – *SUFA*, punten 54-57.

Besluit

Openbare versie

27. Daarnaast is in een eerder besluit²⁸ geconcludeerd dat er geen sprake is van een afzonderlijke productmarkt voor goede doelen loterijen ten opzichte van prijzenloterijen zoals de staatsloterij, gelet op de sterke overeenkomsten tussen de goede doelen loterijen en de Staatsloterij. Dit vanwege het feit dat het grote landelijke loterijen zijn met vergelijkbare hoofdprijzen en vergelijkbare jackpotsystemen, de overeenkomsten in speelmotieven, de onbekendheid bij een deel van de spelers met de precieze afdrachtbestemmingen, het grote belang van hoge prijzen en jackpots en vele directe aanwijzingen dat de goede doelen loterijen en de staatsloterij direct met elkaar concurreren.

28. Bovenstaande wordt in onderhavige zaak bevestigd door Holding Nationale Goede Doelen Loterij N.V. (hierna: GDL), die goede doelen loterijen organiseert, te weten de Nationale Postcodeloterij, de Bankgiroloterij en de Vriendenloterij. Volgens GDL is de mate van afdracht aan goede doelen geen aspect waarop wordt geconcurrereerd. GDL beschouwt de Lotto ook als een loterij en maakt derhalve geen onderscheid tussen lottospelen en loterijen. De concurrentie vindt met name plaats op de hoogte van de hoofdprijs/jackpot, aldus GDL. De verschillende loterijen adverteren allemaal met de hoogte van hun prijzenpot.

29. Daarnaast zijn er in onderhavige zaak ook nog andere aanwijzingen dat de markt voor loterijen en lottospelen de meest aannemelijke markt is. De argumenten ten aanzien van de overeenkomsten in productkenmerken en spelkarakteristieken gelden nog steeds. Wat betreft de speelmotieven heeft ACM geen aanwijzingen dat zich significante veranderingen hebben voorgedaan ten opzichte van de situatie zoals beschreven in de eerdere besluiten. Bovendien ziet ACM in diverse interne documenten van partijen aanwijzingen dat de verschillende loterijen en lottospelen concurrentiedruk op elkaar uitoefenen, bijvoorbeeld ten aanzien van de introductie van nieuwe spellen en spelvarianten.²⁹

30. Verder geven enkele onderzoeken van SEO, overlegd door partijen, aanwijzingen dat de verschillende loterijen en lottospelen ten minste met elkaar concurreren ten aanzien van de introductie van nieuwe spelvarianten, extra trekkingen en hoge jackpots.³⁰ In deze onderzoeken worden kwantitatieve gegevens van de meeste Nederlandse loterijen en lottospelen vergeleken, te weten Staatsloterij, Lotto, Nationale Postcodeloterij, Bankgiroloterij en Vriendenloterij. Een conclusie die een aanwijzing vormt voor concurrentie tussen loterijen en lottospelen ten aanzien van hoge jackpots, betreft: “[...].”³¹ Een andere conclusie die erop wijst dat loterijen en lottospelen ten aanzien van de introductie van nieuwe spelvarianten concurreren, betreft: “*Nieuwe loterijen vergroten de*

²⁸ Zie het besluit van de NMa van 15 augustus 2002 in zaak 3040/NPL – SUFA, punten 58-74.

²⁹ [...].

³⁰ Zie SEO Economisch Onderzoek, *Lotsbestemming*, november 2010 en SEO Economisch Onderzoek, *Economische effecten marktordening loterijen*, mei 2014.

³¹ Zie SEO Economisch Onderzoek, *Economische effecten marktordening loterijen*, mei 2014, blz. 13.

Besluit Openbare versie

markt, maar wel deels ten koste van bestaande loterijen.³² Ook uit een aantal andere passages blijkt dat SEO aanwijzingen voor concurrentie ziet.³³

31. Uit het feit dat de genoemde onderzoeken van SEO beperkte aanwijzingen vinden voor substitutie tussen verschillende loterijen en lottospelen, kan niet worden afgeleid dat er sprake is van afzonderlijke productmarkten per loterij en lotospel. Immers, zoals hierboven uiteengezet, geven de onderzoeken van SEO juist ook verschillende aanwijzingen voor concurrentie tussen loterijen en lottospelen. Dit geldt ten minste ten aanzien van introductie van nieuwe spelvarianten, extra trekkingen en hoge jackpots. In de praktijk zijn juist ten aanzien van deze elementen in recente jaren regelmatig ontwikkelingen geweest.³⁴ Overigens zouden beperkte aanwijzingen voor substitutie ook kunnen worden verklaard uit het ontbreken van significante prijsveranderingen gedurende de onderzoeksperiode.

32. Gelet op bovenstaande wordt in onderhavige zaak vooralsnog uitgegaan van de meest aannemelijke markt, namelijk de markt die bestaat uit zowel loterijen als lottospelen. In een eventuele vergunningsfase zal nader worden onderzocht of loterijen en lottospelen al dan niet tot dezelfde markt behoren.

Overige kansspelen

33. In navolging van eerdere besluiten³⁵ worden in deze zaak casinospelen en speelautomaten niet tot de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen gerekend.

34. Net als in eerdere besluiten³⁶ kan in het midden worden gelaten of de kansspelen sportprijsvragen, instantloterijen, kleinschalige loterijen, incidentele landelijke loterijen, en illegale en buitenlandse loterijen en lottospelen tot de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen behoren omdat de uiteindelijk beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed (zie punten 55 tot en met 57). Omdat

³² Zoals eerder opgemerkt vergelijkt SEO in dit onderzoek niet alleen loterijen, maar lottospelen en loterijen. Deze conclusie geldt dus ten aanzien van loterijen en lottospelen. Zie SEO Economisch Onderzoek, *Economische effecten marktordening loterijen*, mei 2014, blz. 14.

³³ Zie bijvoorbeeld, SEO economisch onderzoek, *Lotsbestemming*, november 2010, blz. v: "Bovendien is er enige ruimte voor concurrentie op de markt die efficiëntiedruk geeft." en blz. 36 tabel 3.13 waarin is opgenomen dat er in Nederland concurrentie is op de markt tussen goede doelen loterijen en de staatsloterij.

³⁴ Zo heeft SENS bijvoorbeeld in 2012 de nieuwe loterij 'Miljoenenspel' geïntroduceerd, heeft zij een extra spelvariant toegevoegd met Staatsloterij XL en heeft zij recent het prijzenschema van de Staatsloterij aangepast. SNS heeft in 2012 de nieuwe loterij 'Eurojackpot' geïntroduceerd.

³⁵ Zie het besluit van 13 oktober 1999 in zaak 807/*Staatsloterij – Lotto – Bankgiroloterij*, punten 47 en 48 en zaak 3040/*NPL - SUFA*, punten 43 tot en met 45.

³⁶ Zie het besluit van 13 oktober 1999 in zaak 807/*Staatsloterij – Lotto – Bankgiroloterij*, punten 56 tot en met 66 en het besluit in zaak 3040/*NPL – SUFA*, punten 46 tot en met 53.

Besluit

Openbare versie

in deze besluiten³⁷ wel is aangenomen dat er een zekere concurrentiedruk uitgaat van kleinschalige loterijen, incidentele landelijke loterijen, en illegale en buitenlandse loterijen en lottospelen, zal deze concurrentiedruk bij de beoordeling in aanmerking worden genomen.

Relevante geografische markt

35. In eerdere besluiten³⁸ is de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen nationaal afgebakend. Het verschil in de nationaal regelgevende kaders van de verschillende landen, het ontbreken van Europese regelgeving en verschillen in nationale voorkeuren en speelgewoonten liggen hieraan ten grondslag. Partijen zien geen reden om hiervan af te wijken en zijn van mening dat de geografische markt nationaal afgebakend dient te worden.

Conclusie

36. In navolging van eerdere besluiten zal in onderhavige zaak worden uitgegaan van een geografische markt voor loterijen en lottospelen die nationaal van omvang is.

B. GEVOLGEN VAN DE CONCENTRATIE

Positie van partijen en concurrenten

37. Op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen is er naast partijen nog één andere concurrent actief die van vergelijkbare grootte is als partijen. Dit betreft GDL, die goede doelen loterijen organiseert, te weten de Nationale Postcodeloterij (NPL), de Bankgiroloterij (BGL) en de Vriendenloterij (VDL). Daarnaast is Stichting Samenwerkende non-profit Loterijen (hierna: SNL) een aanbieder op deze markt. SNL heeft een zeer beperkt marktaandeel, ca. 1%. In onderstaande tabel wordt SNL daarom buiten beschouwing gelaten en worden alleen de marktaandelen van SENS, SNS en GDL weergegeven.

10/18

³⁷ Zie het besluit van 13 oktober 1999 in zaak 807/*Staatsloterij – Lotto – Bankgiroloterij*, punt 67 en het besluit in zaak 3040/*NPL - SUFA*, punt 53.

³⁸ Zie het besluit van 13 oktober 1999 in zaak 807/*Staatsloterij – Lotto – Bankgiroloterij*, punt 71 tot en met 74 en het besluit in zaak 3040/*NPL - SUFA*, punt 86 tot en met 90.

Besluit Openbare versie

Tabel 1: Marktaandelen SENS, SNS en GDL

	2011		2012		2013		2014	
	EUR (mln)	%	EUR (mln)	%	EUR (mln)	%	EUR (mln)	%
SENS	821	44%	787	43%	773	43%	738	42%
SNS	249	13%	228	13%	191	11%	183	10%
SENS + SNS	1070	57%	1015	56%	964	54%	921	52%
NPL	568	31%	581	32%	605	34%	624	35%
VDL	96	5%	97	5%	98	5%	101	6%
BGL	128	7%	128	7%	125	7%	125	7%
GDL	792	43%	806	44%	828	46%	850	48%
Totaal	1862	100%	1821	100%	1792	100%	1771	100%

11/18

Bron: jaarverslagen

38. Uit voorgaande tabel blijkt dat het gezamenlijke marktaandeel van partijen op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen na de voorgenomen concentratie 52% is. Het marktaandeel van SENS bedroeg in 2014 42% en van SNS van 10%.

39. Na de voorgenomen concentratie blijven er qua omvang twee min of meer gelijkwaardige ondernemingen over. Beide hebben een marktaandeel van om en nabij 50%. Daarbij zijn de marktaandelen van partijen licht gedaald over de periode 2011-2014, te weten met 5%-punt (SENS 2%-punt en SNS 3%-punt). Het marktaandeel van GDL is daarentegen in dezelfde periode licht gestegen met 5%-punt. De Herfindahl-Hirschman Index na de voorgenomen concentratie is 5008, waarbij deze als gevolg van de concentratie met 840 punten stijgt.

Opvatting van partijen

40. Volgens partijen blijkt uit onderzoek van SEO dat de verschillende loterijen en lottospelen in ieder geval ten aanzien van bestaande spelers wat betreft hun bestaande inleg nauwelijks concurrentiedruk op elkaar uitoefenen. Indien er al sprake is van concurrentie tussen de verschillende loterijen en lottospelen, dan zal deze zich met name doen gevoelen ten aanzien van nieuwe klanten en mogelijk ten aanzien van de incrementele inleg van bestaande klanten, voor zover deze aan meer dan één kansspel deelnemen, aldus partijen.

41. Voor zover er sprake is van concurrentie tussen partijen, zijn SENS en SNS, volgens partijen, niet elkaars meest nabije concurrent. Partijen bieden loterijen en lottospelen aan die voldoende van elkaar verschillen: prijzenloterij versus goede doelen loterij.³⁹ Partijen zien GDL als

³⁹ Vanwege de afdracht van SNS aan sportorganisaties wordt SNS door partijen ook als goede doelen loterij gezien.

Besluit

Openbare versie

meest nabije concurrent van hen beide en als een gelijkwaardige concurrent. Het marktaandeel van GDL is in de periode van 1993 tot en met 2014 sterk gestegen, van 27% naar 46%. Bovendien heeft GDL, volgens partijen, nog ruimte om door te groeien, zij biedt nog niet het maximum aantal toegestane loterijen aan en de verkoop van loten bleef in 2014 nog ruim onder het toegestane maximum. Voorts heeft GDL, volgens partijen, een groter marketing budget dan partijen gezamenlijk.

42. Partijen staan daarnaast stil bij het wettelijk kader dat in vergaande mate ingrijpt in de bedrijfsvoering en besteding van gelden. Zo zijn de kosten die zij mag maken ingeperkt tot kosten die rechtstreeks verband houden met het organiseren van kansspelen, wat op een doelmatige en doeltreffende wijze moet gebeuren. Daarnaast zijn er minimum uitkeringspercentages en minimum afdrachtpercentage aan de Staat respectievelijk de Goede Doelen. De inleg is geormerkt en mag alleen worden besteed aan de uitkering van prijzen en kosten van de spelen die onder een vergunning worden aangeboden. Voorts gelden er strenge regels voor promotionele acties, waardoor portfolio-effecten geen reëel risico zijn. De voorgenomen concentratie kan gezien het voorgaande volgens partijen niet leiden tot significante belemmering van de mededinging.

43. Voorts geven partijen aan dat als gevolg van de plannen van het kabinet tot liberalisering van de online en offline kansspelmarkt, zij geconfronteerd zullen worden met toetreding van nieuwe, grote (buitenlandse) spelers tot de markt (naast reeds bestaande concurrentie van aanbieders zonder de daarvoor benodigde vergunningen). Daarnaast geeft de verwachte verlaging van het verplichte afdrachtpercentage van 50% naar 40% van de goede doelen loterijen hen meer ruimte voor productverbetering.

Wijze van concurrentie op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen

44. In eerdere besluiten⁴⁰ heeft de NMa vastgesteld dat er op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen sprake is van daadwerkelijke concurrentie ten aanzien van onder meer de volgende voor de concurrentie belangrijke parameters: lotprijzen, te winnen prijzen, prijzenschema's en een scherp marketing- en innovatiebeleid. Bovendien is in deze eerdere besluiten geconstateerd dat jackpots een belangrijk instrument zijn om deelnemers aan te trekken.

45. De beschikbare informatie in onderhavige zaak komt grotendeels overeen met het beeld dat de in het vorige punt genoemde parameters, de belangrijkste concurrentieparameters zijn. Zoals hierboven uiteengezet (zie punten 29 tot en met 31) geven interne documenten van partijen en enkele onderzoeken van SEO verschillende aanwijzingen dat er concurrentie plaatsvindt tussen loterijen en lottospelen ten aanzien van ten minste de introductie van nieuwe spelvarianten, nieuwe prijzenschema's, extra trekkingen en hoge jackpots. SENS geeft aan dat zij bij een hogere stand van

⁴⁰ Zie het besluit van de NMa van 13 oktober 1999 in zaak 807/*Staatsloterij – Lotto – Bankgiroloterij*, punten 83 tot en met 109 en het besluit van de NMa van 15 augustus 2002 in zaak 3040/*NPL – SUFA*, punten 55 en 56.

Besluit

Openbare versie

de jackpot structureel meer (losse) loten verkoopt. Het belang van innovatie wordt door partijen zelf ook benadrukt. Zij geven aan dat productuitbreiding leidt tot extra omzet.⁴¹

46. GDL beschrijft grotendeels dezelfde elementen die het succes van een loterij bepalen en waarop wordt geconcurrereerd, namelijk de hoogte van de jackpot, het prijzenschema, het uitkeringspercentage en een goede marketingstrategie. GDL voert ook innovaties door, zoals spelaanpassingen en aanpassingen in het prijzenpakket. De hoofdprijs speelt volgens GDL een cruciale rol in het succes van loterijen.⁴² De mate van afdracht aan goede doelen is volgens GDL geen aspect waarop wordt geconcurrereerd. GDL geeft aan dat zij zowel met SENS als met SNS concurreert.

47. Gelet op het bovenstaande en in lijn met eerdere besluiten acht ACM het vooralsnog aannemelijk dat op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen ten minste geconcurrereerd wordt ten aanzien van de volgende concurrentieparameters: introductie van nieuwe spellen of spelvarianten, extra trekkingen, aanpassing van prijzenschema's, hoge jackpots en het uitkeringspercentage. Mede gelet op de argumenten van partijen zal ACM in een eventuele vergunningsfase nader onderzoek instellen naar de wijze van concurrentie tussen aanbieders van loterijen en lottospelen, alsmede de mate waarin deze concurrentie plaatsvindt. Tevens zal ACM hierbij toekomstige ontwikkelingen betrekken.

Beoordeling van de gevolgen van de concentratie

48. Als gevolg van de concentratie valt de onderlinge concurrentiedruk tussen SENS en SNS, oftewel twee van de drie exploitanten van loterijen en lottospelen, weg. Na de concentratie resteert alleen de concurrentiedruk tussen partijen en GDL op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen.

49. Hierbij is van belang dat toetreding op deze mogelijke markt alleen kan als vooraf een vergunning wordt verkregen. Volgens het huidige kansspelbeleid zullen geen nieuwe vergunningen afgegeven worden (zie punten 14 tot en met 18).⁴³ Ook al zijn er wel beleidsvoornemens om toetreding op het gebied van goede doelen loterijen te verruimen, onzeker is of, en zo ja, wanneer en onder welke voorwaarden er eventuele toetreding kan plaatsvinden op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen. Daarbij kan tevens opgemerkt worden dat, zelfs indien wettelijk toegestaan, eventuele toetreding mogelijk belemmerd wordt door substantiële toetredingsdrempels, zoals reputatie, naamsbekendheid en voldoende inleg (schaalgrootte) om aantrekkelijke prijzen te kunnen bieden.

⁴¹ Zie de presentatie van partijen d.d. 6 juli 2015, bijlage 78, blz. 16 tot en met 18.

⁴² Zie Media & Entertainment Consulting Network, Lottery Benchmarking & Succes Factors, December 2013, blz. 14.

⁴³ Zie ook Beleidsregel aanvragen kansspelvergunningen, artikel 3.

Besluit

Openbare versie

50. Het grote gezamenlijke marktaandeel van partijen (meer dan 50%) en het feit dat er na de voorgenomen concentratie slechts één concurrent overblijft, in combinatie met de afwezigheid van toetredingsmogelijkheden, is op zichzelf al een indicatie dat de voorgenomen concentratie tot een significante beperking voor de mededinging zou kunnen leiden.⁴⁴

51. Verder zijn er in het onderzoek van ACM in onderhavige zaak verschillende aanwijzingen naar voren gekomen dat de concurrentie op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen niet primair tussen elk van de partijen en GDL plaatsvindt, maar dat SENS en SNS daadwerkelijke, en mogelijk, nabije concurrenten van elkaar zijn. Naarmate met elkaar fusierende ondernemingen meer nabije concurrenten van elkaar zijn, is het aannemelijker dat het wegvallen van de concurrentiedruk tussen beide tot een significante belemmering van de mededinging zou kunnen leiden.

52. Zo blijkt bijvoorbeeld ten aanzien van de volgende productkenmerken dat de producten van partijen meer op elkaar lijken dan op de producten van GDL. SENS en SNS verkopen beide hun loten via een distributienetwerk van detailhandelaren (naast verkoop via abonnementen en internet), terwijl GDL uitsluitend andere verkoopkanalen gebruikt. Verder liggen de uitkeringspercentages van de spellen van SENS en SNS dichter bij elkaar dan de bij de uitkeringspercentages van de spellen van GDL. Van de drie exploitanten van loterijen en lottospelen heeft SENS het hoogste uitkeringspercentage (ca 69%), gevolgd door SNS (ca. 47,5 - 50%), op zijn beurt gevolgd door GDL (ca. 26 - 32%). Dit geeft SENS en SNS in principe de mogelijkheid om een aantrekkelijker prijzenpot, inclusief hogere jackpots, te bieden dan GDL. In het voorgaande is reeds opgemerkt dat een hoge jackpot voor exploitanten van loterijen en lottospelen een belangrijke factor is om deelnemers te trekken.

53. Verder volgen er verschillende aanwijzingen voor daadwerkelijke concurrentie tussen SENS en SNS op gebied van hoge jackpots en op gebied van de introductie van nieuwe spellen en spelvarianten uit interne documenten van partijen en uit onderzoek door SEO.⁴⁵ Een andere aanwijzing [...].⁴⁶

54. Het wegvallen van de concurrentiedruk tussen SENS en SNS zou ertoe kunnen leiden dat SENS en SNS na de concentratie geen prikkel meer hebben om zich ten opzichte van elkaar te onderscheiden. Dit zou ten minste gelden ten aanzien van spellen en spelvarianten waarbij ze voornamelijk onderling om deelnemers strijden.⁴⁷ Zo is een mogelijk gevolg dat er minder innovatie is, ofwel dat er minder nieuwe spellen of spelvarianten zullen worden geïntroduceerd. Een ander mogelijk gevolg is minder concurrentie ten aanzien van hoge jackpots. Zo geeft bijvoorbeeld onderzoek van SEO aanwijzingen dat een hoge jackpot ten koste kan gaan van de omzet van

⁴⁴ Zie Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (2004/C 31/03), punt 17.

⁴⁵ Reeds opgemerkt en nader toegelicht in punten 29 tot en met 31.

⁴⁶ Zie [...].

⁴⁷ [...].

Besluit Openbare versie

andere loterijen en lottospelen.⁴⁸ Een derde mogelijk gevolg is minder prikkel voor partijen om een hoog uitkeringspercentage te handhaven. In de praktijk hebben SENS en SNS beide een hoger gemiddeld uitkeringspercentage dan GDL.

55. Indien tevens rekening wordt gehouden met producten die niet tot de meest aannemelijke markt voor loterijen en lottospelen worden gerekend, namelijk instantloterijen, sportprijsvragen, kleinschalige loterijen, incidentele landelijke loterijen, en illegale en buitenlandse loterijen en lottospelen, zal dit naar verwachting geen noemenswaardige gevolgen voor de concurrentiedruk op partijen hebben. Wanneer rekening gehouden wordt met concurrentiedruk vanuit instantloterijen en sportprijsvragen, is het zelfs aannemelijk dat dit de positie van partijen ten opzichte van GDL sterker zal maken. Immers, van de drie aanbieders van loterijen en lottospelen is SNS de enige die tevens instantloterijen en sportprijsvragen aanbiedt.

56. Voor buitenlandse en illegale loterijen en lottospelen geldt dat zij niet onder dezelfde voorwaarden op deze markt kunnen worden aangeboden als de Nederlandse loterijen. In eerdere besluiten⁴⁹ is derhalve aangenomen dat zij niet als volwaardige concurrenten van aanbieders van permanente loterijen en lottospelen in Nederland kunnen worden beschouwd. De exacte omvang van deze aanbieders op de Nederlandse markt is niet bekend. ACM acht het vooralsnog niet aannemelijk dat hierdoor de positie van partijen dusdanig wordt gerelativeerd dat er geen significante belemmering van de mededinging zou kunnen optreden.

57. Bij kleinschalige loterijen gaat het om lokale activiteiten die zich op plaatselijke goede doelen richten. De marketing en bekendheid van deze spelen wijken af van de landelijke kansspelen. Daarnaast is er sprake van enkele incidentele landelijke loterijen ten behoeve van een bepaald goed doel. De activiteiten van de kleinschalige loterijen en incidentele landelijke loterijen kennen doorgaans een tijdelijk karakter en lagere hoofdprijzen dan de algemene landelijke loterijen. SNL, een samenwerkingsverband van zes kleinschalige / incidentele landelijke loterijen, behaalde op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen in 2013 een marktaandeel van 1%.⁵⁰ ACM acht het vooralsnog niet aannemelijk dat hierdoor de positie van partijen dusdanig wordt gerelativeerd dat er geen significante belemmering van de mededinging zou kunnen optreden.

Tussenconclusie

58. Gelet op het bovenstaande acht ACM het voldoende aannemelijk dat SENS en SNS daadwerkelijk met elkaar concurreren en dat zij nabije concurrenten van elkaar zijn. De onderlinge concurrentiedruk tussen partijen zal wegvallen als gevolg van de voorgenomen concentratie. De fusieonderneming zal op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen een marktaandeel hebben

⁴⁸ Zie in punt 30 reeds aangehaald citaat van SEO [...].

⁴⁹ Zie het besluit van de NMa van 13 oktober 1999 in zaak 807/*Staatsloterij – Lotto – Bankgiroloterij*, punten 61 tot en met 63 en 81, en het besluit van de NMa van 15 augustus 2002 in zaak 3040/*NPL – SUFA*, punten 51 tot en met 53.

⁵⁰ Zie Kansspelautoriteit, Marktscan Analyse van de Nederlandse kansspelmarkt 2013, 16 oktober 2014, blz. 43.

Besluit

Openbare versie

van meer dan 50%. Na de concentratie blijft er nog maar één concurrent voor partijen over op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen, te weten GDL.

59. Vooral nog acht ACM het derhalve aannemelijk dat de voorgenomen concentratie en daarmee het wegvallen van de onderlinge concurrentiedruk tussen SENS en SNS zou kunnen leiden tot een significante belemmering van de mededinging op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen. In een eventuele vergunningsfase zal nader onderzoek gedaan worden naar de nabijheid van concurrentie tussen partijen onderling en tussen partijen en GDL. Daarnaast zal nader onderzocht worden of de positie van GDL voldoende is om tegenwicht te kunnen bieden aan de positie van de fusieonderneming.

Overige mogelijke gevolgen van de concentratie

Gecoördineerde effecten

60. Gelet op de Richtsnoeren van de Europese Commissie inzake de beoordeling van horizontale fusies⁵¹ kan een fusie in een geconcentreerde markt onder bepaalde voorwaarden leiden tot een collectieve machtspositie omdat de kans wordt vergroot dat de ondernemingen hun gedrag kunnen coördineren en de prijzen kunnen verhogen zelfs zonder een overeenkomst te sluiten of tot onderling afgestemde feitelijke gedragingen te komen in de zin van art. 6 lid 1 van de Mededingingswet. Na de voorgenomen concentratie blijven er twee min of meer gelijkwaardige concurrenten op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen over. Dit geeft voor ACM aanleiding om in een eventuele vergunningsfase na te gaan in hoeverre de concentratie kan leiden tot het in het leven roepen of versterken van een situatie waarin het aannemelijk is dat partijen en GDL in staat zullen zijn hun gedrag op belangrijke concurrentieparameters te coördineren.

Online kansspelen

61. Zoals reeds in punt 18 beschreven, bestaan er beleidsvoornemens om het wettelijk mogelijk te maken om vergunningen te verstrekken aan aanbieders van verschillende categorieën online kansspelen, namelijk casinospelen en sportprijsvragen.

62. Partijen geven aan dat de voorgenomen concentratie hen in staat stelt om gezamenlijk te investeren in een volledig productportfolio voor online kansspelen. Als nieuwe toetreders op het gebied van online kansspelen verwachten zij hevige concurrentie te zullen ondervinden van tal van gevestigde, kapitaalkrachtige, commerciële buitenlandse aanbieders, met in veel gevallen al een bestaand online platform waarop een breed productportfolio aan kansspelen wordt geboden. Partijen kunnen daarentegen enkel bouwen op hun reputatie op de offline markten waarop zij thans actief zijn, aldus partijen.

⁵¹ Zie Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (2004/C 31/03), punt 25.

Besluit

Openbare versie

63. In een aantal zienswijzen die naar aanleiding van de melding zijn ingediend is er op gewezen dat de sterke positie van partijen op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen kan doorwerken naar online kansspelen. Volgens de desbetreffende marktpartijen zouden partijen vanwege hun naamsbekendheid, reputatie en grote klantenbestand hun positie op offline loterijen en lottospelen kunnen gebruiken om tevens een sterke positie op het gebied van online kansspelen te verkrijgen, wat mogelijk zou kunnen leiden tot een significante belemmering van de mededinging dit gebied.

64. In een eventuele vergunningsfase zal ACM nader onderzoeken of partijen in staat zullen zijn om hun positie op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen in te zetten op het gebied van online kansspelen, zodanig dat dit tot een significante belemmering van de mededinging kan leiden. Hierbij zal tevens worden onderzocht in hoeverre de activiteiten van Holland Casino kunnen leiden tot een versterking van de positie van partijen op het gebied van online kansspelen.

VI. CONCLUSIE

65. Na onderzoek van deze melding is ACM tot de conclusie gekomen dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht. Zij heeft reden om aan te nemen dat de concentratie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren.

66. Gelet op het bovenstaande deelt ACM mede dat voor het tot stand brengen van de concentratie waarop de melding betrekking heeft een vergunning is vereist.

Besluit

Openbare versie

67. Voor zover dit besluit meebrengt dat een oordeel wordt gegeven over feiten of omstandigheden die van belang zijn voor de beslissing op een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 41 van de Mededingingswet, heeft dit oordeel naar zijn aard een voorlopig karakter en bindt dit ACM niet bij haar beslissing op die aanvraag.

Datum: 18 augustus 2015

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

w.g. M. Denkers, BA. MSc. MBA
Directeur Directie Mededinging

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de Rechtbank te Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam

18/18