

BESLUIT

Besluit van Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 44, eerste lid, juncto artikel 41 van de Mededingingswet.

Ons kenmerk: ACM/DM/2015/207414_OV

Zaaknummer: 15.0783.24/SENS-SNS

Besluit
Openbare versie

Inhoud

1	PROCEDURE	3
2	PARTIJEN	4
3	VOORGENOMEN CONCENTRATIE TEN AANZIEN WAARVAN DE AANVRAAG OM VERGUNNING IS INGEDIEND	6
4	TOEPASSELIJKHEID VAN HET CONCENTRATIETOEZICHT	6
5	BEOORDELING	7
5.1	Relevante markten.....	7
5.1.1	Relevante productmarkten.....	7
5.1.1.1	Opvattingen partijen.....	7
5.1.1.2	Beoordeling ACM.....	8
5.1.2	Relevante geografische markten.....	8
5.1.3	Conclusie relevante markten.....	9
5.2	Gevolgen van de concentratie.....	9
5.2.1	Mogelijke markt voor loterijen en lottospelen in Nederland.....	9
5.2.1.1	Besluit meldingsfase.....	9
5.2.1.2	Vergunningsfase.....	9
5.2.1.3	Huidig regelgevend kader.....	10
5.2.1.4	Positie van partijen en concurrenten.....	12
5.2.1.5	Opvattingen partijen.....	14
5.2.1.6	Opvattingen derden.....	14
5.2.1.7	Uitkomsten onderzoeken ACM naar de concurrentiedruk tussen aanbieders van loterijen en lottospelen in Nederland.....	15
5.2.1.7.1	Kwantitatief onderzoek.....	16
5.2.1.7.2	Interne documenten van partijen.....	18
5.2.1.8	Beoordeling ACM – unilaterale effecten.....	19
5.2.1.9	Beoordeling ACM – gecoördineerde effecten.....	20
5.2.1.10	Conclusie.....	21
5.2.2	Online kansspelen.....	22
5.2.2.1	Opvatting partijen.....	22
5.2.2.2	Opvatting derden.....	24
5.2.2.3	Beoordeling ACM.....	26
5.2.2.4	Conclusie.....	28
5.2.3	Conclusie.....	28
6	CONCLUSIE	29

Besluit

Openbare versie

1 PROCEDURE

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. Op 18 augustus 2015 heeft ACM besloten¹ (hierna: het besluit van 18 augustus 2015) dat voor deze concentratie een vergunning is vereist. Van dit besluit is mededeling gedaan in Staatscourant nummer 27218 van 28 augustus 2015.

3. Op 24 augustus 2015 is van Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij en Stichting de Nationale Sporttotalisator, hierna samen ook aan te duiden als partijen, de aanvraag om vergunning ontvangen. De vergunningsaanvraag bouwt voort op de melding van 3 juli 2015 en de informatie die partijen na indiening van de melding aan ACM hebben verstrekt en bevat tevens een reactie op de inhoudelijke stellingen van ACM in het besluit. Partijen hebben een rapport van onderzoeksbureau A.T. Kearney (hierna: A.T. Kearney) bijgevoegd ter onderbouwing van hun stellingen. Gedurende de vergunningsfase hebben partijen aanvullende analyses van A.T. Kearney ingebracht.

4. Van de aanvraag om vergunning is mededeling gedaan in Staatscourant 27906 van 31 augustus 2015. Naar aanleiding van de mededeling in de Staatscourant is een zienswijze ontvangen van Stichting Speel Verantwoord (hierna: Speel Verantwoord).

5. Na ontvangst van de aanvraag om vergunning heeft ACM nader onderzoek verricht naar de relevante marktafbakening op het gebied van loterijen en lottospelen en naar de te verwachten gevolgen van de concentratie voor de mededinging. In verband met dit onderzoek heeft ACM vragen gesteld aan diverse (markt)partijen die actief zijn op het gebied van kansspelen (in Nederland), te weten: Holding Nationale Goede Doelen Loterijen N.V. (hierna: GDL), de Stichting Samenwerkende Non-Profit Loterijen (hierna: SNL), Speel Verantwoord, Lottovate Nederland B.V. (hierna: Lottovate), Speel Verantwoord, Malta Remote Gaming Council en advocatenkantoor Kalff Katz & Franssen. Ook heeft ACM vragen gesteld aan de brancheorganisatie voor tabakshandelaren NSO (hierna: NSO), de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) en SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO). Daarnaast heeft

¹ Besluit met kenmerk 2015/204747 en 2015/204582. Om reden van vertrouwelijkheid hebben partijen elk een besluit ontvangen die zijn geregistreerd onder kenmerk ACM/DM/2015/204582 en ACM/DM/2015/204742. De openbare versies van deze besluiten zijn identiek. Zodoende is enkel besluit met kenmerk ACM/DM/2015/204582 openbaar gemaakt.

Besluit

Openbare versie

ACM een dataonderzoek uitgevoerd op basis van informatie die is verkregen van partijen en van GDL. Voorts is in opdracht van ACM onderzoek naar consumentenvoorkeuren verricht door Blauw Research B.V. (hierna: Blauw).

6. In de periode van 27 augustus 2015 tot en met 13 oktober 2015 heeft ACM nadere vragen ter aanvulling van de aanvraag om vergunning naar partijen uitgestuurd. In de periode van 31 augustus tot en met 14 oktober 2015 zijn deze aanvullingen van partijen ontvangen. Als gevolg hiervan is de in artikel 44, eerste lid, van de Mededingingswet genoemde termijn van 13 weken ingevolge artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht in totaal 22 dagen opgeschort geweest.

7. Partijen zijn tijdens de procedure in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze naar voren te brengen over feiten en belangen die partijen betreffen en waarop dit besluit steunt en die door derden zijn verstrekt.

2 PARTIJEN

8. 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 paragraaf 5.2.2.

9. SENS is actief op het gebied van het aanbieden van kansspelen. SENS heeft een vergunning voor het organiseren van de staatsloterij.² Binnen deze vergunning biedt zij de Staatsloterij en het Miljoenenspel aan. De Wet op de kansspelen³ (hierna: Wok) bepaalt dat de opbrengst van de Staatsloterij en het Miljoenenspel jaarlijks, na aftrek van de gemaakte kosten en het uitgekeerde prijzengeld, aan de Staat wordt afgedragen.⁴ In de vergunning van SENS is geregeld dat het afdrachtpercentage aan de Staat ten minste 15% bedraagt van de nominale waarde van de verkochte loten.⁵ Daarnaast is wettelijk bepaald dat ten minste 60% van de door de deelnemers betaalde inleg aan prijzen wordt uitgelooft.⁶

² Beschikking Staatsloterij d.d. 15 juni 1992, Stcrt. 1992, 121, sindsdien een aantal maal gewijzigd, laatstelijk 1 september 2008

³ Wet op de kansspelen, 10 december 1964, Stb. 483.

⁴ Artikel 9, lid 2 Wok.

⁵ Artikel 19 van de Beschikking Staatsloterij d.d. 15 juni 1992.

⁶ Artikel 8, tweede lid Wok.

Besluit Openbare versie

10. Stichting de Nationale Sporttotalisator (hierna: SNS) is een stichting naar Nederlands recht. SNS beschikt over een raad van commissarissen bestaande uit 6 leden, waarin het Nederlands Olympisch Comité * Nederlandse Sport Federatie (hierna: NOC*NSF) en de Stichting Aanwending Loterijgelden (hierna: ALN) zijn vertegenwoordigd. Zie voor een nadere beschrijving punt 5 en 6 van het Besluit van 18 augustus 2015.

11. SNS heeft een Beneficiantenraad, bestaande uit zes leden. De Beneficiantenraad vertegenwoordigt de goede doelen die opdrachten 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.

12. SNS is actief op het gebied van het aanbieden van kansspelen. SNS heeft twee vergunningen, één voor instantloterijen⁷ en één voor sportprijsvragen en lottospelen⁸. Op het gebied van lottospelen biedt SNS de kansspelen Lotto, Lotto 4/5, Lucky Day en 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 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.⁹ In de vergunningen is vastgelegd dat SNS over een kalenderjaar minimaal 47,5% van de opbrengsten als prijzen aan de spelers moet uitkeren.¹⁰ 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.¹¹ Voor de afdracht van alle kansspelen van SNS geldt een verdeelsleutel van 72,46% aan NOC*NSF en 27,54% aan ALN.¹²

⁷ 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).

⁸ 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).

⁹ Artikel 14b, lid 2, artikel 16, lid 2 en 27b, lid 2 van de Wok.

¹⁰ 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.

¹¹ Artikel C.1 Vergunning sportprijsvragen en lotto 2015/2016 en artikel C.1 Vergunning instantloterij 2015/2016.

¹² 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).

Besluit
Openbare versie

3 VOORGENOMEN CONCENTRATIE TEN AANZIEN WAARVAN DE AANVRAAG OM VERGUNNING IS INGEDIEND

13. De gemelde operatie is neergelegd in de Intentieverklaring tussen SENS en SNS [...] ^{13*}

14. 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.

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

4 TOEPASSELIJKHEID VAN HET CONCENTRATIETOEZICHT

16. Zoals reeds in het besluit van 18 augustus werd vastgesteld, is het beoogde resultaat van de voorgenomen operatie dat de Staat zeggenschap verkrijgt over SNS. De operatie ten aanzien waarvan de aanvraag om vergunning is ingediend, is derhalve een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b van de Mededingingswet.

17. Betrokken ondernemingen zijn SENS en SNS.

18. 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.

¹³ [...]

* 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

5 BEOORDELING

5.1 Relevante markten

5.1.1 Relevante productmarkten

19. In het besluit van 18 augustus 2015 heeft ACM geconcludeerd dat zij de markt die bestaat uit zowel loterijen als lottospelen de meest aannemelijke markt vindt. In het midden is 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. ACM ging uit van een zekere concurrentiedruk op de aanbieders van loterijen en lottospelen van kleinschalige loterijen, incidentele landelijke loterijen, en illegale en buitenlandse loterijen en lottospelen.

20. De regelgeving ten aanzien van het aanbieden van *online casinospelen* en *online sportweddenschappen* kan binnen afzienbare termijn significant veranderen. Vanaf de inwerkingtreding van de herijkte regelgeving zouden deze spelen legaal in Nederland kunnen worden aangeboden.¹⁴ Op het moment van schrijven van dit besluit is het evenwel nog onduidelijk of, en zo ja, wanneer, deze regelgeving van kracht wordt (zie ook punt 79). Het kan echter in het midden blijven of er sprake is van een mogelijke markt voor het aanbieden van online kansspelen omdat de materiële beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed (zie paragraaf 5.2.2 en 5.2.3).

5.1.1.1 Opvattingen partijen

21. Partijen herhalen in de vergunningsaanvraag hun standpunt uit de meldingsfase. Dit komt er, kort gezegd, op neer dat zij van mening zijn dat er nauwelijks sprake is van overstappende spelers tussen de verschillende loterijen en lotto's. Dit brengt met zich mee dat deze kansspelen in ieder geval ten aanzien van de bestaande spelers van de verschillende loterijen en lotto's wat betreft hun bestaande inleg, nauwelijks concurrentiedruk op elkaar lijken uit te oefenen. Dit vormt volgens partijen een belangrijke aanwijzing dat geen sprake is van één productmarkt die alle loterijen en lotto's omvat.

22. Partijen baseren zich onder meer op onderzoeken van SEO¹⁵, waaruit zou blijken dat er in de praktijk niet of nauwelijks sprake is van overstappende deelnemers. SEO wijst op beperkte substitutie tussen loterijen en lotto's die voldoende van elkaar verschillen. Daarbij wijst SEO op het onderscheid tussen prijzenloterijen en goede doelen loterijen en tussen het wekelijkse lottospel en de maandelijkse loterijen, alsmede de verschillen in het uitkeringspercentage. SEO concludeert ook dat extra trekkingen, zoals de Superzaterdagtrekking van De Lotto, of de Oudejaarsloterij van de

¹⁴ Brief van Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, *Herijking Loterijstelsel*, 11 juli 2014.

¹⁵ SEO Economisch Onderzoek, *Lotsbestemming*, november 2010, blz. 13-15 en SEO Economisch Onderzoek, *Economische effecten marktordening loterijen*, mei 2014, blz. i, 7 en 13 -14.

Besluit

Openbare versie

Staatsloterij extra omzet genereren en niet kannibaliseren op de gebruikelijke trekkingen van deze loterijen.

23. Aanvullend hebben partijen data-analyses door A.T. Kearney uit laten voeren. Uit deze analyses valt volgens partijen af te leiden dat er geen significante correlatie is tussen de omzet van de Staatsloterij enerzijds en de Lotto en Eurojackpot anderzijds. Tevens hebben partijen een start/stop analyse laten doen onder hun abonneehouders. Hieruit zou volgen dat overstap naar een ander kansspelproduct nauwelijks voorkomt.¹⁶

24. Partijen zijn overigens van mening dat de exacte productmarktafbakening geen beantwoording behoeft omdat de concentratie ongeacht de wijze waarop de markt wordt afgebakend niet zal leiden tot een significante beperking van de mededinging.

5.1.1.2 Beoordeling ACM

25. ACM concludeert na onderzoek in de vergunningsfase van deze zaak, evenals partijen, dat de exacte productmarktafbakening in het midden kan worden gelaten, aangezien het de uiteindelijke beoordeling niet beïnvloedt. Voor de uiteindelijke beoordeling maakt het namelijk niet uit of er wordt uitgegaan van een mogelijke markt voor loterijen en lottospelen of andere, nauwer afgebakende, mogelijke markten. Bij een eventueel nader onderscheid naar afzonderlijke loterijen en lottospelen verandert de uiteindelijke conclusie van de beoordeling niet, omdat er in dat geval geen overlap bestaat tussen de activiteiten van partijen.

26. De resultaten van de eigen analyses van ACM sluiten overigens aan bij de conclusie in eerdere besluiten dat de markt voor loterijen en lottospelen het meest aannemelijk is. Deze analyses, alsmede de door partijen hierboven aangehaalde analyses en door marktpartijen genoemde analyses, zullen bij de beoordeling van de gevolgen nader worden besproken, waarbij met name aan de orde zal komen in welke mate er sprake is van substitutie tussen de verschillende spelen van partijen.

5.1.2 Relevante geografische markten

27. ACM sluit wat betreft de omvang van de relevante geografische markten aan bij het besluit van 18 augustus 2015. Partijen geven aan dat er geen redenen zijn hiervan af te wijken. Dit betekent dat ACM uitgaat van een mogelijke markt voor loterijen en lottospelen die nationaal van omvang is.¹⁷ De belangrijkste overwegingen voor dit standpunt zijn gelegen in het verschil in de nationaal regelgevende kaders van de verschillende landen, het ontbreken van Europese regelgeving en verschillen in nationale voorkeuren en speelgewoonten.

¹⁶ Slechts [0-10]% van de spelers zou als een 'overstapper' zijn te herkennen.

¹⁷ 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

5.1.3 Conclusie relevante markten

28. In het hiernavolgende zal ACM uitgaan van de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen in Nederland.

5.2 Gevolgen van de concentratie

5.2.1 Mogelijke markt voor loterijen en lottospelen in Nederland

5.2.1.1 Besluit meldingsfase

29. In het besluit van 18 augustus 2015 nam ACM het voorlopige standpunt in dat het aannemelijk is dat SENS en SNS met elkaar concurreren en dat zij als nabije concurrenten van elkaar kunnen gelden. Deze onderlinge concurrentiedruk tussen partijen zou kunnen wegvallen als gevolg van de voorgenomen concentratie. Na de concentratie blijft er nog maar één concurrent voor partijen over op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen, te weten GDL. Vanwege het grote belang voor de uiteindelijke conclusie in deze zaak is in de vergunningsfase nader onderzoek gedaan naar de mate van concurrentie tussen partijen onderling en tussen partijen en GDL.

30. Daarnaast concludeerde ACM dat er na de concentratie twee min of meer gelijkwaardige concurrenten op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen overblijven. ACM constateerde dat dit aanleiding geeft om in de 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.

5.2.1.2 Vergunningsfase

31. Het onderzoek van ACM in de vergunningsfase richtte zich op de vraag of het wegvallen van de onderlinge concurrentie tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging zal leiden. Voor het beantwoorden van deze vraag is van belang i) wat de mate van de huidige onderlinge concurrentie is (die als gevolg van de concentratie wegvalt) en ii) wat de prikkels en mogelijkheden zijn voor partijen om na de concentratie de voorwaarden van een of meer van hun loterijen en lottospelen te verslechteren, gelet op de kenmerken van de markt, het regelgevend kader waarbinnen de concurrentie zich afspeelt en de resterende concurrentiedruk vanuit GDL.

32. Het onderzoek dat ACM in de vergunningsfase heeft verricht bestaat uit een aantal onderdelen. Allereerst heeft ACM gekeken naar het regelgevend kader dat van toepassing is op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen in Nederland. Daarnaast zijn de posities van partijen en concurrenten in beeld gebracht. Voorts heeft ACM met behulp van verschillende bronnen onderzoek gedaan naar de concurrentiedruk tussen aanbieders van loterijen en lottospelen in Nederland. In het hierna volgende zullen deze onderdelen achtereenvolgens besproken worden.

Besluit

Openbare versie

5.2.1.3 Huidig regelgevend kader

33. In het besluit van 18 augustus 2015, zie de punten 14 tot en met 18, is reeds kort het regelgevend kader aangehaald. Dit kader is van grote betekenis voor de uiteindelijke beoordeling van deze concentratie, vanwege de invloed op de belangrijkste concurrentieparameters.

34. De regulering van kansspelen is in Nederland van oudsher gebaseerd op de zogenaamde 'kanalisatiegedachte'. Enerzijds wordt voorzien in een klaarblijkelijke speelbehoefte met een legaal aanbod. Anderzijds wordt het aanbod beperkt, waardoor voorkomen kan worden dat door concurrentie de vraag verder wordt gestimuleerd. Kenmerkend voor de regulering van kansspelen is dat, om de speler te beschermen en kansspelerverslaving te voorkomen, concurrentie van aanbieders van kansspelen zoveel mogelijk wordt beperkt en de speelzucht niet wordt uitgebuit voor particulier gewin. In dat licht komt de opbrengst van kansspelen van oudsher ten goede aan het algemeen belang of de staatskas.¹⁸ Het Hof van Justitie heeft eveneens erkend dat de schadelijkheid van het toelaten van mededinging op de markt, hierin gelegen is dat de vergunninghouders met elkaar zouden gaan wedijveren in inventiviteit om hun aanbod aantrekkelijker te maken, waardoor de uitgaven van de consumenten voor spelen en de gevaren van verslaving van consumenten zouden toenemen.¹⁹

35. Een belangrijke beperking in de Wok is dan ook dat deze bepaalt dat kansspelen niet aangeboden mogen worden, tenzij een vergunning is verleend.²⁰ Per spelcategorie is in de Wok de aard van het spel omschreven en is vastgelegd dat per spel slechts aan één rechtspersoon een vergunning mag worden verleend.²¹ Het is dus niet mogelijk dat een nieuwkomer of toetreders een bestaand spel gaat aanbieden. Net zomin is het mogelijk dat een bestaande vergunninghouder rechtstreeks met een andere vergunninghouder gaat concurreren op het gebied van het spel dat valt onder diens vergunning.

36. Voor de in de Wok genoemde kansspelen geldt voorts dat de opbrengsten ten goede moeten komen aan niet-commerciële doeleinden. SENS draagt haar netto-opbrengst af aan de Staat. SNS en GDL keren hun netto-opbrengsten uit aan organisaties die actief zijn op het gebied van sport en lichamelijke vorming, van cultuur, maatschappelijk welzijn en volksgezondheid.

37. In de vergunningen zijn de volgende aspecten ten aanzien van de organisatie van het desbetreffende spel geregeld: het aantal te houden loterijen, lottospelen of andere spelen per jaar,

¹⁸ Zie de Memorie van toelichting 2 augustus 2007, blz. 2. Zie ook blz 5 van de Memorie van toelichting: De regulering van het kansspelaanbod door middel van (staats)monopolies heeft mede als doel te voorkomen dat er concurrentie tussen meerdere aanbieders ontstaat, die het aanbod vanwege hun winstoogmerk zoveel mogelijk willen uitbreiden.

¹⁹ Zie Hof van Justitie in zaak C-203/08, punt 58.

²⁰ Artikel 1 Wok.

²¹ Artikel 9, 14b, 16, 24, 27b en 27h Wok.

Besluit Openbare versie

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 het uitkeringspercentage aan prijzengeld.

38. In eerdere besluiten²² heeft ACM geconcludeerd dat er, ondanks de regulering, wel ruimte voor concurrentie is op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen. Daadwerkelijke concurrentie achtte ACM in die besluiten mogelijk ten aanzien van onder meer de volgende parameters: introductie van nieuwe spelen of spelvarianten, extra trekkingen, aanpassing van prijzenschema's, hoge jackpots en het uitkeringspercentage.

39. Uit het hierna te behandelen onderzoek in de vergunningsfase in deze zaak blijkt dat het regelgevend kader een grote mate van invloed heeft op de manifestatie van concurrentie op de markt voor loterijen en lottospelen. Het regelgevend kader is vormgegeven vanuit onder meer de doelstelling om kansspelverslaving te voorkomen. Concurrentie dient vanuit dit oogpunt beperkt te worden. Het regelgevend kader draagt er op die manier toe bij dat iedere vergunninghouder voornamelijk in zijn eigen marktsegment opereert en dat de markt voor loterijen en lottospelen (zeer) sterk is gedifferentieerd. De mate waarin aanbieders elkaar beconcurreren wordt hierdoor beperkt. Deze context geldt zeer specifiek voor de kansspelensector en speelt een belangrijke rol bij de beoordeling van de effecten van deze concentratie.

40. ACM vindt het op grond van het bovenstaande aannemelijk dat genoemde regulering de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen duidelijk anders maakt dan andere sectoren.. De regulering heeft het effect dat de prikkels voor aanbieders om te concurreren worden gedempt.

Mogelijke toekomstige regulering voor loterijen en lottospelen

41. Bij brief van 11 juli 2014 heeft de Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer geïnformeerd over de herijking van het loterijstelsel.²³ Het voorstel is om de vergunningverlening voor de offlineloterijen te wijzigen om meer ruimte te bieden aan nieuwe goede doelen loterij initiatieven. Tevens 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

²² Zie het besluit van de NMa van 13 oktober 1999 in zaak 807/*Staatsloterij – Lotto – Bankgiroloterij*, punten 83 tot en met 109, het besluit van de NMa van 15 augustus 2002 in zaak 3040/*NPL – SUFA*, punten 55 en 56 en het besluit van ACM van 18 augustus 2015, punt 44 tot en met 47.

²³ Brief van Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, *Herijking Loterijstelsel*, 11 juli 2014.

Besluit

Openbare versie

de bovengenoemde hervormingen per 1 januari 2017 ruimte te bieden. Het is vooralsnog niet bekend wanneer deze beleidsvoornemens daadwerkelijk zullen worden geëffectueerd.²⁴

5.2.1.4 Positie van partijen en concurrenten

42. Zoals hierboven, onder meer in punt 39 is aangegeven, heeft het regulerend kader een belangrijke invloed op de wijze waarop de concurrentie tot stand komt. Specifiek leidt dit kader tot een markt met zeer gedifferentieerde producten. In een dergelijke context dienen structuurkenmerken zoals marktaandelen en concentratie-indices (zoals de HHI) met de nodige omzichtigheid te worden beoordeeld, omdat deze, in tegenstelling tot de situatie in markten met meer homogene producten, minder zeggen over de concurrentiekracht van een aanbieder of sector.

43. 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.

Tabel 1: Marktaandelen SENS, SNS en GDL²⁵

	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%

²⁴ Ksa heeft aangegeven dat het huidige beleid ten aanzien van innovatie restrictief is, in afwachting van de genoemde hervormingen. Dit betekent concreet dat alle innovatieverzoeken waarbij de grens met kansspelen op afstand niet duidelijk is, niet worden gehonoreerd. Evenmin worden verzoeken die neerkomen op extra, nieuw spelaanbod gehonoreerd. Innovatie van bestaand spelaanbod is echter niet beperkt.

²⁵ Bron: Jaarverslagen SENS, SNS en GDL

Besluit

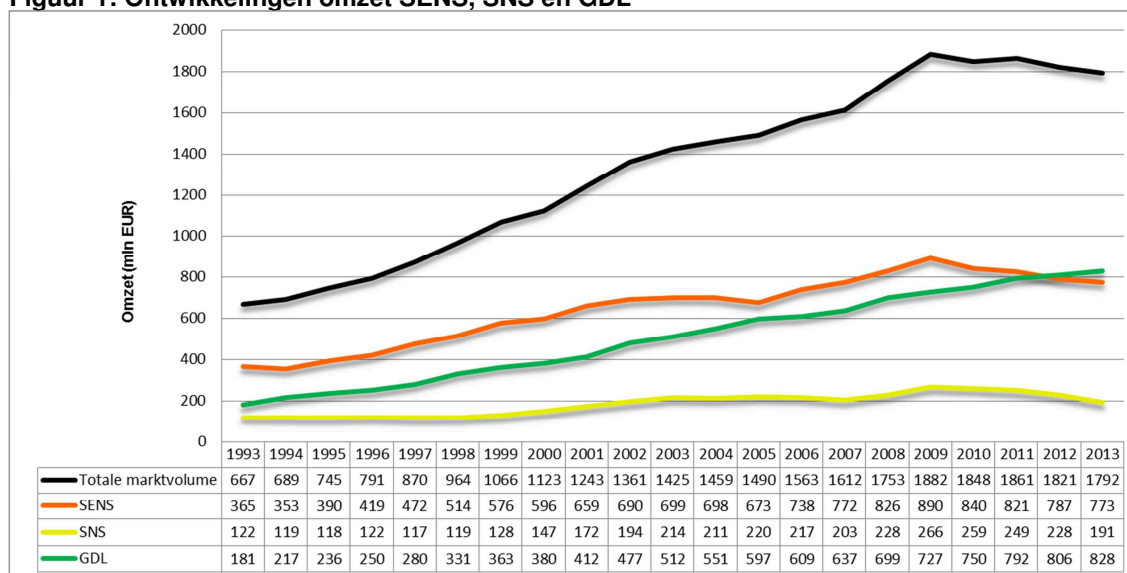
Openbare versie

44. 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%.

45. 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.

46. De omzetten van SENS, SNS en GDL hebben zich, gezien over een langere termijn van 20 jaar, verschillend ontwikkeld. Sinds 2009 is de totale omzetwaarde afgevlakt. Dit beeld is ook zichtbaar bij de omzet van SENS. De omzet van SENS stijgt tot 2009, daarna loopt de omzet licht terug. De omzet van GDL is daarentegen blijven stijgen. De omzet van SNS is de afgelopen 20 jaar nauwelijks gestegen. Bovenstaande wordt geïllustreerd in figuur 1, die door partijen bij hun vergunningaanvraag is ingediend.

Figuur 1: Ontwikkelingen omzet SENS, SNS en GDL²⁶



²⁶ De figuur is gebaseerd op cijfers afkomstig uit Jaarverslag 1996-2011 College van Toezicht op de kansspelen; Besluit van NMa in zaak 807, blz. 56; Jaarverslagen 2010, 2011, 2012 en 2013 van SENS, SNS en GDL

Besluit

Openbare versie

5.2.1.5 Opvattingen partijen

47. Partijen trekken op basis van onderzoek van SEO²⁷ en op basis van onderzoek van AT Kearney naar de klantdata en omzetdata van partijen zelf, de conclusie dat er geen of beperkte substitutie bestaat tussen de verschillende speltypen die partijen aanbieden. Uit het SEO onderzoek zou dit in ieder geval blijken ten aanzien van bestaande spelers voor wat betreft hun bestaande inleg. Onderzoek van SEO zou uitwijzen dat vooral loterijen en lotto's die voldoende van elkaar verschillen een geringe substitutie vertonen. De producten van SENS verschillen van die van SNS, het betreft een prijzenloterij versus een goede doelenloterij en de trekkingen van de Staatsloterij zijn maandelijks en die van SNS wekelijks. GDL geldt volgens partijen als meest nabije concurrent van beide partijen.

5.2.1.6 Opvattingen derden

48. ACM heeft in haar onderzoek een aantal marktpartijen benaderd. Hieronder wordt ingegaan op het beeld deze marktpartijen schetsen over de concurrentie tussen de verschillende loterijen en lottospelen van SENS, SNS en GDL. De marktpartijen zijn in verschillende categorieën in te delen: ten eerste de categorie afnemer/distributeur en ten tweede de categorie (potentiële) concurrenten. ACM hecht over het algemeen meer waarde aan de opvattingen van afnemers dan van concurrenten. Concurrenten kunnen, in tegenstelling tot afnemers, voordeel hebben van verminderde concurrentie.

Afnemer/distributeur

49. NSO, de branchevereniging van tabakshandelaren die in hun winkels de loten van partijen verkopen, geeft aan dat de loterijen en lottospelen van SENS en SNS heel weinig met elkaar concurreren. Er is volgens NSO namelijk een duidelijk verschil tussen deelnemers aan de Staatsloterij en deelnemers aan spelen van de Lotto. Ook merkt NSO op dat bij een hoge jackpot van de Staatsloterij de lottoproducten van SNS verkocht blijven worden. Er wordt hoogstens een extra lot gekocht van de Staatsloterij. NSO verwacht geen negatieve gevolgen van de voorgenomen concentratie en verwacht verder dat de producten van SENS en SNS aangeboden zullen blijven worden, aangezien zij beide een eigen doelgroep aanboren.

²⁷ SEO Economisch Onderzoek, *Lotsbestemming*, november 2010, blz. 13-15 en SEO Economisch Onderzoek, *Economische effecten marktordening loterijen*, mei 2014, blz. i, 7 en 13 -14.

Besluit

Openbare versie

(Potentiële) concurrenten

50. Volgens GDL is er sprake van concurrentie tussen de verschillende loterijen en lottospelen. De concurrentie zou met name plaatsvinden op de hoogte van de jackpot/hoofdprijs. Daardoor hebben kleine loterijen met minder hoge prijzen het zwaar en zullen zij dus altijd concurrentie ervaren van de grote spelers, te weten de Staatsloterij en de Postcodeloterij.²⁸

51. GDL geeft verder aan geen reden te hebben om te verwachten dat partijen als gevolg van de voorgenomen concentratie minder nieuwe spelen of spelvarianten zullen introduceren of andersoortige innovaties niet zullen doorvoeren. Ook acht GDL het niet aannemelijk dat partijen uit zichzelf een lager uitkeringspercentage zullen gaan hanteren voor een of meerdere van hun loterijen.

52. SNL, Lottovate en Speel Verantwoord²⁹ geven aan dat partijen met elkaar concurreren. Hierbij speelt volgens SNL en Lottovate een rol dat partijen gebruik maken van dezelfde fysieke verkoopkanalen. Lottovate noemt daarnaast de hoogte van de jackpot, de winkans, de marketingstrategie en het uitkeringspercentage als factoren waarop concurrentie plaatsvindt. Speel Verantwoord wijst erop dat het regelgevend kader ervoor zorgt dat de concurrentiedruk van GDL beperkt is, bijvoorbeeld omdat de loterijen van GDL slechts 12 trekkingen per jaar mogen aanbieden en GDL niet meer dan 8 miljoen loten per trekking mag verkopen.

Conclusie

53. De opvattingen van (potentiële) concurrenten geven een wisselend beeld over de mate van concurrentie tussen partijen, waarbij een adequate onderbouwing vaak ontbreekt. De opvatting van NSO, als relatief onafhankelijke derde, is een weergave van wat er volgens hen feitelijk in de winkels van haar leden gebeurt. De constatering van NSO, die inhoudt dat klantgroepen van partijen verschillen en dat er geen effect zichtbaar is van een hoge stand van de jackpot van de ene partij op de verkopen van de andere partij, sluit aan bij de bevindingen van ACM dat de concurrentie tussen partijen van hoogstens beperkte omvang is.

5.2.1.7 Uitkomsten onderzoeken ACM naar de concurrentiedruk tussen aanbieders van loterijen en lottospelen in Nederland

54. ACM heeft enkele onderzoeken uitgevoerd naar de mate van concurrentiedruk die partijen op elkaar uitoefenen en de mate van concurrentiedruk die van GDL, de andere aanbieder van loterijen en lottospelen, op partijen uitgaat. De uitkomsten van deze onderzoeken, waaronder (i) een kwantitatief onderzoek en (ii) een analyse van interne documenten van partijen, wordt nu beschreven. ACM beziet de uitkomsten van de verschillende onderzoeken in samenhang met het

²⁸ [...]

²⁹ De informatie die ACM heeft gekregen van Malta Remote Gaming Council en advocatenkantoor Kalff Katz & Franssen komt in grote lijnen overeen met hetgeen Lottovate en Speelverantwoord hebben aangegeven.

Besluit

Openbare versie

regelgevend kader in deze sector en met de inschattingen van marktpartijen en de informatie van partijen.

55. ACM concludeert op basis van de verschillende bronnen dat er op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen ten hoogste beperkte concurrentiedruk bestaat tussen SENS en SNS. Het regelgevend kader draagt hier in belangrijke mate aan bij. Partijen richten zich vooral op het vergroten van hun omzet binnen hun eigen segment. Het kwantitatieve onderzoek en de analyse van de interne documenten van partijen wijzen in dezelfde richting, namelijk dat de concurrentie tussen partijen ten hoogste beperkt is. Ook de onderzoeken van SEO, alsmede de opvattingen van NSO, wijzen in deze richting.

5.2.1.7.1 Kwantitatief onderzoek

56. ACM heeft een data-onderzoek uitgevoerd om de concurrentiedruk tussen partijen te onderzoeken. In dit data-onderzoek is meer specifiek voor elk van de loterijen en lottospelen van partijen onderzocht in hoeverre er een verband bestaat tussen het aantal verkochte loten en veranderingen in concurrentieparameters als de lotprijs, het uitkeringspercentage (het percentage van de totale inleg dat aan prijzengeld wordt uitgekeerd) of de hoogte van de jackpot van de eigen en *andere* loterijen of lottospelen.³⁰ Een uitgebreidere toelichting op de onderzoeksmethode en de uitkomsten van het data-onderzoek door ACM wordt gegeven in bijlage 1.

57. De sterkte van mogelijke verbanden tussen bepaalde loterijen en lottospelen vormt een aanwijzing voor de mate van concurrentiedruk. Immers, als het aantal verkochte loten van een loterij groter is wanneer een andere loterij een lager uitkeringspercentage heeft, dan is dit een aanwijzing dat er sprake is van substitutie tussen de betreffende loterijen. Bij een lager uitkeringspercentage van de ene loterij, worden er dan kennelijk meer loten verkocht van de andere loterij. Het is aannemelijk dat de onderlinge concurrentiedruk tussen bepaalde loterijen en lottospelen groter is naarmate ook de gevonden verbanden groter zijn. Met behulp van de gevonden relaties heeft ACM vervolgens geanalyseerd of partijen na de concentratie in staat zouden zijn om winstgevend de voorwaarden van één of meerdere van hun loterijen of lottospelen te verslechteren.

Uitkomsten van het data-onderzoek van ACM

³⁰ ACM heeft een econometrische methode toegepast om te onderzoeken in hoeverre er significante verbanden bestaan tussen het aantal verkochte loten van de diverse loterijen of lottospelen en verschillende concurrentieparameters van de eigen en de andere loterijen of lottospelen (prijs, uitkeringspercentages, introductie loterij/spel, speciale trekkingen, gegarandeerd vallen van de jackpot). Hiervoor is gebruik gemaakt van gedetailleerde informatie van de verschillende loterijen en lottospelen van partijen en GDL over de periode januari 2009 tot en met juni 2015. Partijen en GDL zijn in de gelegenheid gesteld om te reageren op de onderzoeksmethode en de uitkomsten van het data-onderzoek. Deze reacties zijn beoordeeld en waar relevant meegenomen in de uiteindelijke analyses.

Besluit

Openbare versie

58. Uit het data-onderzoek van ACM blijkt dat het aantal verkochte loten van de verschillende loterijen en lottospelen van de *ene fusiepartij* slechts in beperkte mate verband houdt met variaties in concurrentieparameters (zoals lotprijs, jackpot of uitkeringspercentage) van de loterijen of lottospelen van de *andere fusiepartij*.³¹ Tevens blijkt dat het aantal verkochte loten van de verschillende loterijen en lottospelen van beide partijen slechts in beperkte mate verband houdt met vergelijkbare variaties van concurrentieparameters van de loterijen van GDL. Veel van de onderzochte mogelijke verbanden hebben niet tot statistisch significante uitkomsten geleid. Dit betekent dat ACM in die gevallen geen betekenisvolle interactie heeft aangetroffen tussen de betreffende loterijen en lottospelen. Dit vormt een aanwijzing dat geen sprake is van onderlinge concurrentiedruk van betekenis tussen partijen. In de gevallen waar er statistisch significante verbanden zijn gevonden zijn deze klein.

59. Het feit dat de aangetroffen verbanden tussen de loterijen en lottospelen van partijen ofwel ontbreken, ofwel ten hoogste beperkt zijn, vormt een aanwijzing dat de loterijen en lottospelen van partijen slechts in beperkte mate concurrentiedruk op elkaar uitoefenen. Immers, vanwege de beperkte verbanden zal een verslechtering van de voorwaarden van één van de loterijen of lottospelen van partijen in de vorm van een hogere lotprijs of lager uitkeringspercentage, ten hoogste in beperkte mate leiden tot extra omzet van de loterijen en/of lottospelen van de fusiepartner. Zo blijkt uit de analyses bijvoorbeeld dat een verlaging van het uitkeringspercentage van de jackpot van Staatsloterij met 10% zal leiden tot ca. [0,1 – 1]% meer verkopen van Lotto. Dit terwijl het aantal verkochte loten van Staatsloterij zelf met ca. [0,1-1]% zal afnemen.

60. Gegeven de beperkte verbanden tussen de loterijen en lottospelen van partijen, heeft de concentratie geen invloed op de vraag of het voor partijen winstgevend is om de lotprijs te verhogen en/of het uitkeringspercentage te verlagen van één of meer van hun loterijen of lottospelen. Dit volgt uit een vervolganalyse van ACM gebaseerd op de uitkomsten van het data-onderzoek. ACM heeft onderzocht of *de concentratie ertoe leidt* dat voor partijen de mogelijkheid ontstaat om hogere afdrachten aan de staat en overige beneficianten te bewerkstelligen, door middel van een verhoging van de lotprijs en/of verlaging van het uitkeringspercentage van één of meer van hun loterijen en lottospelen.³² ACM heeft daarbij alleen gekeken naar een mogelijke verlaging van het uitkeringspercentage van de kansspelen van SENS [...].

61. Uit deze analyse van ACM volgt dat een verhoging van de lotprijs en/of verlaging van het uitkeringspercentage van de Staatsloterij niet alleen zal leiden tot minder verkochte loten van

³¹ Zie bijlage 1 voor een uitgebreidere toelichting van de onderzoeksmethode en de resultaten.

³² Het begrip 'winstgevendheid' wordt hier dus benaderd door de hoogte van de afdrachten aan de staat en overige beneficianten.

Besluit

Openbare versie

dezelfde loterij³³, maar – zo blijkt uit de gevonden verbanden in het data-onderzoek – ook in enkele gevallen in beperkte mate tot meer verkochte loten van de lottospelen van fusiepartner SNS. Dit laatste effect op de lottospelen van SNS is echter dermate klein, dat de afweging om voor de Staatsloterij de lotprijs te verhogen en/of het uitkeringspercentage te verlagen en daarmee eventueel hogere afdrachten te behalen, niet wezenlijk door de concentratie wordt beïnvloed.

62. De uitkomsten van het data-onderzoek komen in grote lijnen overeen met de uitkomsten van de onderzoeken waar partijen hun standpunten op baseren, namelijk de reeds aangehaalde onderzoeken van SEO en AT Kearney. De uitkomsten van de onderzoeken van SEO en AT Kearney wijzen niet op betekenisvolle concurrentie tussen partijen.³⁴

63. Het onderzoek dat ACM door Blauw heeft laten uitvoeren richtte zich op voorkeuren van consumenten voor bepaalde loterijen en lottospelen en het belang van concurrentieparameters als lotprijs en jackpoothoogte bij de keuze voor een loterij of lottospel. Omdat ACM niet overtuigd is van de betrouwbaarheid en de bruikbaarheid van de resultaten, neemt ACM de uitkomsten niet mee in de beoordeling. Voor zover er al conclusies aan het onderzoek onder consumenten kunnen worden verbonden, wijzen de uitkomsten op hoofdlijnen in dezelfde richting als het data-onderzoek van ACM.

Conclusie data-onderzoek

64. Gelet op het bovenstaande leidt ACM uit het data-onderzoek het beeld af dat het aantal verkochte loten van verschillende loterijen en lottospelen van partijen slechts in beperkte mate wordt beïnvloed door de loterijen en/of lottospelen van de fusiepartner. Dit betekent dat de uitkomsten van het data-onderzoek in de richting wijzen van ten hoogste beperkte concurrentiedruk tussen de verschillende aanbieders van loterijen en lottospelen. Voorts blijkt uit het data-onderzoek dat de concentratie geen invloed heeft op de vraag of het voor partijen winstgevend is om de voorwaarden van één of meer van hun loterijen of lottospelen te verslechteren.

5.2.1.7.2 Interne documenten van partijen

65. ACM heeft bij partijen strategische documenten en marketingdocumenten opgevraagd over de periode 2009-2015. In totaal hebben partijen ruim 600 documenten verstrekt aan ACM, bestaande uit onder andere kwartaalrapportages van de afzonderlijke spelen van partijen, evaluaties van trekkingen, interne en externe analyses van de positionering van de spelen van partijen alsook

³³ De minder verkochte loten worden echter voor een hogere prijs verkocht waardoor de omzet stijgt en daarmee de afdracht kan stijgen, danwel dat de gemiddelde uitkering per verkocht lot daalt waardoor de afdracht ook bij deze aanpassing kan stijgen. Dit effect treedt dus onafhankelijk van de eventuele concentratie al op.

³⁴ ACM heeft met SEO gesproken over de door hen uitgevoerde onderzoeken. Daarbij bevestigde SEO dat uit hun onderzoeken zou blijken dat de door hen onderzochte spellen, waaronder de loterijen en lottospelen van partijen, geringe substitutie vertonen en derhalve slechts beperkte concurrentiedruk op elkaar uitoefenen.

Besluit

Openbare versie

businessplannen. ACM heeft deze documenten bekeken om na te gaan hoe partijen in de praktijk de concurrentiedruk in de markt zelf ervaren en van welke consumentenvoorkeuren zij zelf uitgaan. In deze documenten zou naar voren kunnen komen hoe partijen in de praktijk rekening houden met/anticiperen op de verwachte concurrentiedruk van de andere aanbieders van loterijen en lottospelen.

66. [...]

67. Een aantal van de interne documenten van partijen bevat aanwijzingen dat er enige concurrentie is tussen de aanbieders van loterijen en lottospelen. Het beeld dat uit de totale set van documenten naar voren komt, is echter dat partijen meer bezig zijn met het (vergroten van de omzet binnen het) eigen marktsegment dan met de andere spelers op de markt. De uitgevoerde evaluaties en analyses laten zien dat partijen zich vooral richten op het verbeteren van hun eigen positie en het werven en behouden van klanten en dat zij daarbij niet reageren op elkaar. Deze waarneming sluit aan bij de eerdere constatering dat het geen vrije keuze van de aanbieders van loterijen en lottospelers is om zich te beperken tot (het vergroten van omzet binnen) het eigen marktsegment, maar dat het regelgevend kader hun speelruimte om aanpassingen door te voeren nadrukkelijk beperkt. Dit kader legt daarmee op dat iedere aanbieder zich niet of nauwelijks buiten zijn eigen marktsegment kan bewegen.

Conclusie analyse interne documenten partijen

68. Alles afwegende komt ACM op basis van interne documenten van partijen tot de conclusie dat er weliswaar aanwijzingen zijn voor onderlinge concurrentie tussen partijen, maar dat de omvang van de concurrentie tussen partijen beperkt is. Dit is in lijn met de uitkomsten van het eerder beschreven data-onderzoek en een deel van de informatie die verkregen is van marktpartijen.

5.2.1.8 Beoordeling ACM – unilaterale effecten

69. ACM acht het niet aannemelijk dat als gevolg van de concentratie tussen partijen significante unilaterale effecten zullen optreden op de markt voor loterijen en lottospelen. ACM baseert haar conclusie op de hierboven beschreven bronnen, te weten het wettelijk kader, de huidige positie van partijen op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen, de verschillende onderzoeken die ACM heeft verricht in de vergunningsfase en de informatie van marktpartijen.

70. De positie van partijen en de ontwikkelingen daarin hebben in dit geval slechts beperkte zeggingskracht. De positie van partijen is namelijk niet noodzakelijkerwijs bepaald door concurrentie in gebruikelijke zin, maar kan juist voor een belangrijk deel worden verklaard door regelgeving. Het is in een dergelijke context niet mogelijk een direct verband te leggen tussen een marktaandeel en de concurrentiekracht van een partij. ACM relateert de waarde van de marktaandelen in dit geval

Besluit

Openbare versie

daarom in sterke mate en heeft haar eindoordeel voornamelijk gebaseerd op het overige onderzoek naar effecten van deze concentratie.

71. ACM acht het aannemelijk dat de concentratie niet zal leiden tot een significante verandering in de prikkels een aantrekkelijk aanbod voor loterijdeelnemers neer te leggen, of anderszins de spelvoorwaarden te verslechteren. Dit volgt ten eerste uit het regelgevend kader, dat zoals gezegd een dempende werking heeft op de mogelijkheid voor partijen om concurrentieparameters te verslechteren. Ten tweede wijst het kwantitatieve onderzoek uit dat het aannemelijk is dat de concentratie geen invloed heeft op de vraag of partijen winstgevend de voorwaarden van één of meer van hun loterijen en/of lottospelen kunnen verslechteren. Veranderingen aan concurrentieparameters als lotprijs, jackpot en uitkeringspercentage van loterijen en/of lottospelen van de ene fusiepartner, hebben ten hoogste in beperkte mate invloed op het aantal verkochte loten van de loterijen en/of lottospelen van de andere fusiepartner. Ten slotte wijzen de overige relevante bronnen in dezelfde richting. Dit geldt voor zowel het onderzoek dat ACM heeft verricht naar de interne documenten van partijen, het onderzoek van SEO, als de inbreng van NSO.

72. Een aantal van de hierboven beschreven bronnen indiceren dat partijen enige mate van concurrentiedruk ondervinden van GDL. Het aandeel van GDL is, ten koste van het aandeel van partijen, gestegen op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen in de afgelopen 20 jaar (zie punt 46). In enkele van de interne documenten van partijen komt naar voren dat partijen de loterijen van GDL als concurrent lijken te zien (zie punt 66). Daarnaast is er de verwachte wijziging in regelgevend kader die het voor GDL mogelijk zou maken om een groter percentage aan prijzengeld uit te keren (zie punt 41). Voor de beoordeling van de gevolgen van deze concentratie kan het evenwel in het midden blijven wat de omvang van de concurrentiedruk van GDL op partijen is, aangezien ACM concludeert dat de concurrentie tussen partijen ten hoogste van beperkte omvang is (zie het voorgaande randnummer).

5.2.1.9 Beoordeling ACM – gecoördineerde effecten

73. Naast de hierboven beschreven, unilaterale effecten heeft ACM overwogen of deze concentratie tot gecoördineerde effecten zou kunnen leiden. ACM licht hieronder toe dat zij dit niet aannemelijk acht.

74. Partijen geven aan dat er geen risico bestaat op gecoördineerde effecten tussen SENS/SNS en GDL omdat er niet of nauwelijks sprake is van substitutie tussen de verschillende loterijen en lotto's. Zij brengen naar voren dat de loten van de verschillende loterijen en lotto's heterogene producten zijn, waardoor het onmogelijk wordt om tot een verstandhouding te komen tussen de aanbieders. Ook bestaan er geen structurele banden tussen de te fuseren onderneming en GDL en geeft de huidige markt niet blijk van enige vorm van coördinatie. Niet valt in te zien waarom dit laatste zou veranderen. Daarnaast is het volgens partijen onduidelijk hoe een

Besluit

Openbare versie

disciplineringsmechanisme³⁵ eruit zou moeten zien dat in werking kan worden gesteld wanneer afwijkend gedrag aan het licht komt. Op voorhand valt niet in te zien ten aanzien waarvan partijen en GDL hun marktgedrag zouden kunnen coördineren op zodanige wijze dat daarmee de daadwerkelijke mededinging significant wordt belemmerd, aldus partijen.

75. SNL ziet niet in waarom SENS/SNS en GDL hun gedrag zouden coördineren en stelt zich op het standpunt dat er gezonde concurrentie overblijft met verschillende spelvormen. Door Lottovate en Speel Verantwoord is juist gewezen op het risico op een collectieve machtspositie. Beiden stellen dat het risico op afgestemde gedragingen tussen GDL en de fusieonderneming zal toenemen omdat na de fusie nog slechts twee partijen bestaan in plaats van drie, waardoor het afstemmen van gedragingen eenvoudiger wordt.

76. Op basis van het uitgevoerde dataonderzoek en marktonderzoek acht ACM het niet aannemelijk dat de deze concentratie tot gecoördineerde effecten zal leiden. Uit de genoemde onderzoeken is gebleken dat de concurrentie tussen partijen en GDL van hoogstens beperkte omvang is. SENS, SNS en GDL zijn elk primair actief in hun eigen marktsegment. Het uitbreiden van de eigen activiteiten naar het gebied van de ander wordt door het regelgevend kader vrijwel onmogelijk gemaakt. Deze situatie beperkt de prikkel van partijen en GDL om hun gedrag te coördineren aanzienlijk. Daarnaast is stilzwijgende coördinatie in deze markt niet eenvoudig voor te stellen vanwege onder meer het regelgevend kader, de verschillende spelvormen die SENS, SNS en GDL hanteren alsook de verschillen in frequentie van trekkingen.

77. Voor zover zich al gecoördineerde effecten zouden kunnen voordoen, dan zou dat eerder het geval zijn tussen SENS en GDL, dan tussen GDL en SNS vanwege het feit dat zij qua productkenmerken op enkele aspecten gelijkenis vertonen. De productkenmerken van SNS lijken zeer beperkt op die van GDL. De trekkingen van SNS zijn wekelijks, die van GDL maandelijks. SNS heeft een lottospel, de spelen van GDL zijn loterijen. Lotto verkoopt een groot deel van haar loten los, terwijl GDL enkel abonnees als klant heeft. Gegeven deze verschillen is het niet aannemelijk dat het wegvallen van SNS als aparte speler in deze markt een prikkel veroorzaakt of versterkt voor SENS en GDL om stilzwijgend hun gedrag te gaan coördineren. Eventuele gecoördineerde effecten op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen zijn derhalve niet causaal verbonden met deze concentratie.

5.2.1.10 Conclusie

78. ACM concludeert dat het aannemelijk is dat de deze concentratie niet zal leiden tot significante negatieve effecten, en dit geldt voor zowel unilaterale als gecoördineerde effecten, op de

³⁵ Het aanwezig zijn van een disciplineringsmaatregel is 1 van de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan volgens de Richtsnoeren beoordeling horizontale fusies

Besluit

Openbare versie

markt voor loterijen en lottospelen in Nederland. Deze conclusie verandert niet als uitgegaan zou worden van ruimere markten.

5.2.2 Online kansspelen

79. Zoals reeds in punt 41 beschreven, bestaan er beleidsvoornemens die het mogelijk maken dat het wettelijk kader op het gebied van de kansspelen wordt herijkt. Onderdeel van deze beleidsvoornemens is het mogelijk maken om vergunningen te verstrekken aan aanbieders van verschillende categorieën online kansspelen, namelijk casinospelen en sportwedenschappen. Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel Kansspelen op Afstand (hierna: KoA) kunnen online casinospelen en online sportwedenschappen door meerdere vergunninghouders onder strikte voorwaarden worden aangeboden. Het aantal vergunningen dat zal worden afgegeven is op voorhand niet beperkt.

80. In het besluit van 18 augustus 2015³⁶ heeft ACM aangegeven nader te 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. Daarnaast heeft ACM in dit besluit aangegeven hierbij nader te onderzoeken in hoeverre de activiteiten van Holland Casino, waarin de Staat zeggenschap heeft, kunnen leiden tot een versterking van de positie van partijen op het gebied van online kansspelen.

5.2.2.1 Opvatting partijen

81. 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 online kansspelen wordt geboden. Deze online platforms worden weliswaar aangeboden buiten Nederland, maar trekken volgens partijen niettemin in toenemende mate ook Nederlandse spelers. Deze buitenlandse spelers hebben volgens partijen al een groep bestaande spelers aan zich gebonden. Partijen stellen dat zij daarentegen enkel kunnen bouwen op hun reputatie op de offline markten waarop zij thans actief zijn. Voorts ligt het volgens partijen in de lijn der verwachting dat andere bestaande Nederlandse aanbieders van kansspelen ook actief willen worden op het gebied van online.

82. Partijen stellen voorts dat de voorgenomen concentratie de mogelijke toetreding van nieuwe (loterij) aanbieders niet zal bemoeilijken. Volgens partijen stelt de voorgenomen concentratie partijen juist in staat concurrerend te zijn in de te verwachten online marktsituatie wanneer grote buitenlandse spelers zullen toetreden. Hierbij geven partijen aan dat zij ten opzichte van deze grote buitenlandse spelers op achterstand staan. Deze achterstand ziet volgens partijen op het

³⁶ Besluit van 18 augustus 2015 in zaak 15.0701.15/SENS – SNS.

Besluit

Openbare versie

ontwikkelen van een productportfolio, het ontwikkelen van een online platform en binding van online-klanten die, zo blijkt uit onderzoek aangehaald in de Memorie van Toelichting bij de Wet op de KoA, andere demografische kenmerken hebben dan offline spelers.³⁷

83. Tevens geven partijen aan het onduidelijk te vinden hoe partijen enige vermeende macht in de offline markt in de toekomst zouden kunnen laten gelden op de het gebied van online kansspelen. Voor zover de concentratie zou kunnen leiden tot een mededingingsbeperkende vorm van kruissubsidiering, geldt dat de mogelijkheid tot kruissubsidiering is uitgesloten. De vergunningen van partijen bieden daartoe geen ruimte, aldus partijen. Het is volgens partijen niet mogelijk de inleg van het ene kansspel onder de ene vergunning toe te voegen aan de inleg van een kansspel onder een andere vergunning om zo het totale uitkeringsbedrag aan prijzengeld van het ene of het andere kansspel te verhogen (of te verlagen). Bovendien, zo stellen partijen, blijkt uit het wetsvoorstel voor de KoA en de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel dat er voor vergelijkbare spelen separate online en offline vergunningen zullen bestaan. Zodoende blijft volgens partijen de inleg voor de online en offline spelen gescheiden. Enige vergelijking met de Franse zaak³⁸ waar sprake was van het samenvoegen van de inleg van online en offline paardenweddenschappen door Pari Mutuel Urbain, gaat dan ook niet op, aldus partijen.

84. Ten aanzien van de activiteiten van Holland Casino benadrukken partijen dat hoewel de Nederlandse Staat na de concentratie zeggenschap zal hebben over zowel SENS/SNS als Holland Casino, dit volgens partijen geen gevolgen zal hebben voor het strategisch beleid. Partijen geven aan dat van enige vorm van coördinatie van de activiteiten van SENS en Holland Casino geen sprake is of zal zijn. Dit geldt volgens partijen ook ten aanzien van de ontwikkeling van mogelijke toekomstige activiteiten op het gebied van online kansspelen. SENS heeft geen enkel inzicht in vertrouwelijke bedrijfsinformatie van Holland Casino dienaangaande en vice versa, aldus partijen. Tot slot geven partijen aan dat het streven van de Staat is om Holland Casino in 2017 te splitsen en te privatiseren. Enige beoordeling van de activiteiten van Holland Casino op de positie van SENS/SNS lijkt hierdoor nog minder van belang, aldus partijen.

³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 996 , nr. 3 (memorie van toelichting KOA), p. 17 en APE, Substitutie tussen online en offline kansspelen, januari 2012. Spelers die deelnemen aan offline kansspelen zijn veelal een ander type speler dan spelers die deelnemen aan online kansspelen. Het APE onderzoek bevestigt het bestaan van verschillen in demografische kenmerken tussen online en offline spelers.

³⁸ Décision n° 14-D-04 du 25 février 2014 relative à des pratiques missies et oeuvre dans le secteur des paris hippiques en ligne.

Besluit

Openbare versie

5.2.2.2 Opvatting derden

85. In een aantal zienswijzen,³⁹ dat naar aanleiding van deze concentratie is ingediend, wordt door marktpartijen gewezen op de sterke positie van partijen op de mogelijke markt voor loterijen en lottospelen, die kan doorwerken naar online kansspelen. Volgens deze marktpartijen zouden partijen vanwege hun naamsbekendheid, reputatie en grote klantenbestand hun positie ten aanzien van offline loterijen en lottospelen kunnen gebruiken om tevens een sterke positie op het gebied van online kansspelen te verkrijgen. Dit zou mogelijk kunnen leiden tot een significante belemmering van de mededinging op dit gebied. Deze marktpartijen hebben in de vergunningsfase hun stelling nader onderbouwd.⁴⁰ Hieronder zullen de argumenten uit de zienswijze van Speel Verantwoord worden weergegeven. De argumenten die Speel Verantwoord aandraagt, komen namelijk in grote lijnen overeen met de argumenten van de overige marktpartijen.

86. Speel Verantwoord is een brancheorganisatie en belangenbehartiger van online kansspelaanbieders die inzetten op een veilig en verantwoord online kansspelaanbod in Nederland. Grote internationale online kansspelaanbieders zoals Betfair, Bet365, Betsson, Unibet, Dazzletag, Tombola, Pokerstars en Prima Networks zijn aangesloten bij deze brancheorganisatie. Speel Verantwoord stelt dat partijen als gevolg van de concentratie (samen met Holland Casino, waarin de Staat ook zeggenschap heeft) de mogelijkheid en de prikkel hebben om de concurrentie te verstoren op het gebied van online kansspelen. Partijen zouden hiertoe in staat zijn door overheveling van materiële en immateriële activa die zij verworven hebben als gevolg van hun wettelijke monopolie op het gebied van offline kansspelen.

87. De materiële en immateriële activa die SENS en SNS volgens Speel Verantwoord zouden kunnen overhevelen naar het domein van online kansspelen bestaat in de eerste plaats uit de reputatie van SENS en SNS als kwaliteitsaanbieder van kansspelen. Vervolgens wijst Speel Verantwoord op de klantgegevens van de huidige klanten (offline) van SENS en SNS. Deze klanten zouden partijen kunnen benaderen om zodoende snel marktaandeel op te bouwen op het gebied van online kansspelen. Dit geeft SENS en SNS volgens Speel Verantwoord een zogenaamd *first mover advantage*. Vervolgens wijst Speel Verantwoord op de klanten databank systemen van partijen waarmee SENS en SNS hun bestaande klanten kunnen benaderen. Tot slot wijst Speel Verantwoord

³⁹ Zienswijzen van Speel Verantwoord, Malta Remote Gaming Council, Lottovate en Kalff Katz Franssen advocaten.

The Malta Remote Gaming Council is an initiative of the Lotteries and Gaming Authority as part of its strategic plan to create a dynamic regulatory environment for Remote Gaming. The Council is made up of all stakeholders in the remote gaming industry including licensed operators, data carriers, Internet service providers, lawyers and professional services providers.

⁴⁰ ACM heeft vragenbrieven uitgestuurd naar de marktpartijen die in de eerste fase een zienswijze hebben ingediend, te weten Speel Verantwoord, Malta Remote Gaming Council, Lottovate en Kalff Katz Franssen advocaten. Speel Verantwoord heeft in de vergunningsfase nogmaals een zienswijze ingediend. Zij laat zich nu bijstaan door advocatenkantoor Freshfields en heeft Lexonomics een rapport laten schrijven ter onderbouwing van haar zienswijze.

Besluit

Openbare versie

op de gevestigde merknamen van partijen. Deze merknamen, Staatsloterij, Lotto, Toto en Holland Casino, zouden volgens Speel Verantwoord direct herkenbaar zijn voor afnemers van online kansspelen.

88. Speel Verantwoord geeft aan dat de overheveling op verschillende manieren plaats zou kunnen vinden. In de eerste plaats via zogenoemde *cross-marketing*, dat wil zeggen het gebruik van merknaam in het online segment. Dit zou volgens Speel Verantwoord tot een kostenvoordeel en een betere uitgangspositie leiden voor partijen. Overheveling zou ook plaats kunnen vinden via zogenoemde *cross-selling*, dat wil zeggen de verkoop van online kansspelen aan bestaande klanten op het offline segment. Ook dit zou volgens Speel Verantwoord leiden tot een kostenvoordeel en een betere uitgangspositie voor SENS en SNS. Tot slot noemt Speel Verantwoord de mogelijkheid van kruissubsidiëring. Partijen zouden bijvoorbeeld hun offline en online prijzenpotten kunnen samenvoegen. Dit is van invloed op de uitkeringspercentages. Toetreders kunnen in dat geval niet onder dezelfde voorwaarden hun kansspelen aanbieden.

89. Het overhevelingseffect is volgens Speel Verantwoord door de concentratie sterker voor de fusieonderneming dan in een *stand-alone* scenario waar SENS en SNS onafhankelijk van elkaar opereren. In een *stand-alone* scenario kan volgens Speel Verantwoord de overheveling ook plaatsvinden. De concentratie heeft volgens Speel Verantwoord een significante beperking van de concurrentie in de offline markt tot gevolg en stelt partijen in staat te profiteren van synergievoordelen ten aanzien van hun investeringen in het online segment, waardoor het overhevelingseffect sterker is voor de fusieonderneming.

90. Voor ondersteuning van de stelling dat partijen als gevolg van de concentratie de mogelijkheid en de prikkel zouden hebben om de concurrentie te verstoren op het gebied van online kansspelen wijst Speel Verantwoord op de situatie op het gebied van offline en online kansspelen in Denemarken, Frankrijk en België. In deze landen zouden kansspelaanbieders hun materiele en immaterieel activa op het gebied van kansspelen, verworven vanwege een wettelijk monopolie, hebben ingezet om marktaandeel te winnen op het online segment.

Kansspelautoriteit

91. De Ksa benoemt een aantal potentiële concurrentievoordelen die SENS en SNS hebben op het gebied van online kansspelen. SENS en SNS hebben beide de beschikking over een groot klantenbestand van loterijabonementhouders. Hierdoor kunnen zij gerichtere marketing uitvoeren dan eventuele (buitenlandse) toetreders op het gebied van online kansspelen. Andere potentiële concurrentievoordelen zien volgens de Ksa op het hebben van een “merknaam” en een Nederlandse vergunning.⁴¹ Ksa stelt daar tegenover dat de Nederlandse consument nu ook al speelt bij

⁴¹ Ksa verwijst hier naar door SEO uitgevoerde onderzoek Consumentengedrag online legale en illegale kansspelen uit 2015.

Besluit

Openbare versie

(buitenlandse) online kansspel aanbieders zonder vergunning. Dergelijke illegale aanbieders beschikken dus ook over klantinformatie van bestaande online spelers. De klanten bij SENS en SNS zijn overwegend loterijdeelnemers, met uitzondering van de spelers van SNS die aan offline sportprijsvragen meedoen. Dit is volgens de Ksa een potentieel concurrentienadeel voor SENS en SNS.

92. Alles overwegende geeft de Ksa aan dat het op grond van bestaande kennis en inzichten voor de Ksa niet goed aan te geven is welke van bovengenoemde drie effecten de doorslag gaat geven op het gebied van online kansspelen, en wat de betekenis in kwantitatieve zin is van die mogelijke effecten is op de concurrentie op het gebied van online kansspelen in de toekomst.

93. De Ksa geeft vervolgens aan dat de huidige vergunningen voor SENS en SNS geen bepalingen bevatten omtrent (het delen) van klantenbestanden. Het is dus volgens de Ksa mogelijk om *cross-selling* en *crossmarketing* toe te passen. Voorts kennen de huidige vergunningen van partijen geen boekhoudkundige voorschriften die kruissubsidiering verhinderen. Het is volgens de Ksa mogelijk om vrije kasstromen die gerealiseerd zijn te verschuiven tussen de verschillende spelen. Ook is het mogelijk om deze vrije kasstromen in te zetten voor marketing van toekomstige online kansspelen. Wel is het zo dat SENS en SNS gehouden zijn aan de wettelijke minimumbepalingen die onder andere zien op het afdrachtspercentage en uitkeringspercentage die verbonden zijn aan de spelen van partijen. Gezien de huidige regelgeving is het dan ook niet mogelijk om het prijzengeld van de kansspelen van SENS en SNS samen te voegen.

5.2.2.3 Beoordeling ACM

94. Bestaande aanbieders van offline loterijen en lottospelen hebben bepaalde voordelen hebben die zij in kunnen zetten voor hun toekomstige online activiteiten. Te denken valt aan naamsbekendheid en klantenbestanden.

95. Bedacht dient te worden dat het niet voor zichzelf spreekt dat het juist de consumenten die momenteel gebruik maken van het offline spelaanbod zich zijn die zich aangetrokken zullen voelen tot online kansspelen. Het is goed denkbaar dat de online spelen met name interessant zullen zijn voor consumenten die nu hoogstens in beperkte mate gebruikmaken van het huidige offline aanbod. De waarde van merk en klantenbestand wordt hiermee gerelativeerd. Een ondersteuning vindt ACM in het onderzoek van APE.⁴² Uit dit onderzoek volgt dat er verschillen bestaan in demografische kenmerken tussen online en offline spelers. Spelers die deelnemen aan offline kansspelen zijn veelal een ander type speler dan spelers die deelnemen aan online kansspelen.

⁴² Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE), Substitutie tussen online en offline kansspelen, januari 2012

Besluit Openbare versie

96. Dat Nederland interessant is voor online kansspelaanbieders om actief te worden op het gebied van online kansspelen blijkt uit de ruim 200 geïnteresseerden voor een vergunning voor het aanbieden van online kansspelen die zich hebben aangemeld bij de Ksa.⁴³ Dit volgt ook uit het aantal zienswijzen op het gebied van online kansspelen dat ACM naar aanleiding van deze concentratie heeft ontvangen.⁴⁴ Voorts is GDL ook voornemens actief te worden op het gebied van online spelen. GDL heeft vergelijkbare voordelen als partijen, ten aanzien van naamsbekendheid en klantenbestanden vanuit haar offline loterijactiviteiten die zij zou kunnen inzetten voor haar online activiteiten.

97. Voorts is het aannemelijk dat deze online kansspelaanbieders zoals de leden van Speel Verantwoord, de brancheorganisatie van online kansspelaanbieders, goed gepositioneerd zijn om (legaal) actief te worden in Nederland op het gebied van online kansspelen. Zij hebben het aanbod immers al ontwikkeld omdat zij reeds online kansspelen aanbieden in andere landen. Ook beschikken deze aanbieders in sommige gevallen over ruime mogelijkheden tot financiering van eventuele toekomstige activiteiten op het gebied van online kansspelen in Nederland, aangezien ze deel uitmaken van een in omvang groot concern. De Ksa heeft bovendien aangegeven dat Nederlandse consumenten reeds nu al spelen bij (buitenlandse) online kansspelaanbieders zonder vergunning. Deze aanbieders beschikken dus al over klantinformatie van bestaande online spelers, hetgeen tot voordelen zou kunnen leiden indien zij actief zouden gaan worden op het gebied van legale online kansspelen.

98. De ervaringen in Denemarken en België geven enig houvast om de ontwikkelingen in Nederland in te schatten.⁴⁵ In Denemarken zijn online kansspelen in 2012 geliberaliseerd. De monopolist op offline kansspelen, Danske Spil, had een monopoliepositie op het gebied van online kansspelen in Denemarken. Nadat andere aanbieders ook legaal online kansspelen in Denemarken mochten aanbieden heeft Danske Spil een groot deel van haar marktaandeel verloren. In 2014 hadden de nieuwe toetreders een gezamenlijk marktaandeel van ongeveer 40% op het gebied van online kansspelen.⁴⁶

⁴³ Vanaf 1 december 2014 is de Kansspelautoriteit gestart met het registreren van de interesse van potentiële aanvragers voor een vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand. Na drie maanden hebben ruim 200 geïnteresseerden zich gemeld bij de Kansspelautoriteit voor een vergunning voor het aanbieden van online kansspelen. Kansspelautoriteit, Op stoom & op koers, Jaarverslag 2014, blz. 5 en 40.

⁴⁴ In deze zienswijzen pleiten aanbieders van online kansspelen voor een level playing field op het gebied van online kansspelen in Nederland.

⁴⁵ Op de situatie in Frankrijk wordt niet ingegaan omdat deze niet vergelijkbaar is met de situatie in Nederland (zie punt 90)

⁴⁶ Gambling Compliance, Danske Spil Loses Danish Market Share In 2013, 10 maart 2014 en Gambling Compliance, Danske Spil 'Advantage' Probed By Competition Authority, 11 april 2014.

Besluit

Openbare versie

99. De situatie in België biedt evenmin een aanknopingspunt dat een speler met een wettelijk monopolie op het aanbieden van loterijen in staat zou zijn om een sterke positie op die markt over te hevelen naar een gerelateerde geliberaliseerde markt. In 2011 zijn in België online kansspelen geliberaliseerd. Op het gebied van online kansspelen zijn naast de Nationale Loterij, de monopolist op het gebied van het aanbieden van loterijen in België, diverse grote andere spelers actief.⁴⁷ Daarnaast is de Nationale Loterij in 2013 actief geworden op het gebied van offline sportweddenschappen, ook een geliberaliseerd segment. Hierbij heeft zij gebruik gemaakt van klantenbestanden waarover zij beschikte op basis van haar monopolie activiteiten, het aanbieden van loterijen in België. Het marktaandeel van de Nationale Loterij op dit gebied bedraagt echter slechts 15 tot 20%.⁴⁸

100. ACM leidt uit deze ontwikkelingen af dat Danske Spil in Denemarken en de Nationale Loterij in België ondanks een goede startpositie aan flinke concurrentie onderhevig lijken te zijn op geliberaliseerde activiteiten, waaronder online kansspelen.

5.2.2.4 Conclusie

101. De mogelijke voordelen die partijen hebben zien op het gebruik van naamsbekendheid en reputatie als kwaliteitsaanbieder, het hebben van klantenbestanden en kennis op het gebied van offline sportweddenschappen, offline casinospelen en beperkte mogelijkheden voor kruissubsidiëring. Mede gelet op de ervaringen in het buitenland, acht ACM het aannemelijk dat deze voordelen van beperkte omvang zullen zijn.

102. Daarbij komt dat de het samenvoegen van jackpots en prijzen van de verschillende spelen van partijen gezien de huidige regelgeving niet mogelijk is. Tevens wijst onderzoek uit dat de offline en online klantgroepen van elkaar verschillen. Dit maakt het minder aannemelijk dat partijen bij het actief worden op het gebied van online kansspelen een dermate groot voordeel zullen hebben met hun offline klantenbestanden ten opzichte van reeds actieve online kansspelaanbieders, ook als rekening wordt gehouden met de activiteiten van Holland Casino.

103. Gelet op het voorgaande acht ACM het niet aannemelijk dat partijen als gevolg van de concentratie 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.

5.2.3 Conclusie

104. In punt 78 concludeert ACM dat het aannemelijk is dat deze concentratie niet zal leiden tot significante negatieve effecten op de mededinging op de mogelijke markt voor loterijen en

⁴⁷ <http://www.legale-kansspel-belgie.be/sites-belgische-licentie.php>

⁴⁸ Beslissing n° BMA-2015-P/K-27-AUD van 22 september 2015.

Besluit
Openbare versie

lottospelen in Nederland. Deze conclusie blijft ongewijzigd ook indien hieraan de mogelijke gevolgen op het gebied van online kansspelen worden toegevoegd.

6 CONCLUSIE

105. Op grond van het voorgaande komt ACM tot de conclusie dat de operatie waarop de aanvraag om vergunning betrekking heeft binnen de werkingsfeer van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht valt. ACM oordeelt dat als de voorgenomen concentratie wordt voltrokken de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan niet op significante wijze zal worden belemmerd.

106. Gelet op het bovenstaande deelt ACM mede dat voor de concentratie waarop de aanvraag om vergunning betrekking heeft, een vergunning wordt verleend.

Datum: 7 december 2015

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

w.g. Mr. C.A. Fonteijn
Bestuursvoorzitter

29/29

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