

Vergaderjaar 1990–1991

22 269

Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met het organiseren van de instantloterij

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt beoogd de introductie van een voor Nederland nieuw kansspel, de zogenoemde instantloterij of krasloterij, mogelijk te maken. Daartoe wordt in de Wet op de kansspelen een nieuwe titel IIa betreffende de instantloterij ingevoegd. Instantloterij is een vorm van loterij, waarbij de prijsbepaling van de winnende loten geschiedt voordat de loten worden verkocht. De aanduiding of er sprake is van een winnend lot is echter afgedekt door een beschermlaag. De koper van een instantlot kan door het afkrassen van deze beschermlaag dus onmiddellijk te weten komen of hij al dan niet een prijs heeft gewonnen. Deze vorm van loterij is thans niet toegestaan, omdat het Kansspelenbesluit (koninklijk besluit van 16 december 1964, Stb. 509) in artikel 4 bepaalt dat de prijsbepaling voor wat betreft gelegenheden, waarvoor ingevolge artikel 3 van de wet vergunning is verleend, geschiedt na de afsluiting van de plaatsingsactiviteiten in het openbaar. Het verbod in het Kansspelenbesluit om de prijsbepaling vooraf te doen plaatsvinden is destijds ingegeven door de – naar onze mening nog steeds gerechtvaardigde – vrees voor veel grotere fraudegevoeligheid en mogelijkheden tot manipulatie bij kansspelen waarbij de bepaling van het winnende lotnummer vooraf plaatsvindt. Prijsbepaling vooraf is echter juist kenmerkend voor een instantloterij. Hierdoor zullen ten aanzien van de instantloterij hoge eisen moeten worden gesteld aan de mate van fraudebestendigheid, in het bijzonder met betrekking tot illegale activiteiten van derden gericht op falsificatie van instantloten, en vereist een dergelijk kansspel de nodige regelgeving met het oog op een controlebaar, betrouwbaar en eerlijk spelverloop. Het is vooral vanuit deze optiek dat wij van oordeel zijn dat het algemeen verbod in artikel 4 van het Kansspelenbesluit voor loterijen waarvoor overeenkomstig artikel 3 van de wet vergunning is verleend, gehandhaafd dient te blijven en dat de instantloterij geregeld dient te worden als een landelijk kansspel. Dat wil zeggen dat op basis van een aparte regeling in de Wet op de kansspelen slechts aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid vergunning kan worden verleend tot het organiseren van een instantloterij.

Van verschillende zijden is in het recente verleden belangstelling getoond voor het organiseren van de instantloterij, namelijk door de Staatsloterij, de Stichting de Nationale Sporttotalisator en de Stichting Algemene Loterij Nederland. Voor al deze bestaande aanbieders op de kansspelmarkt geldt dat de behoefte aan fondsenwerving een belangrijke drijfveer vormt om tot productvernieuwing van het spelaanbod te komen. Zo heeft de Tweede Kamer tegen deze achtergrond de motie Worrell c.s. (Kamerstukken II 1986/1987, 18 039, 18 426 en 19 851, nr. 10) aangenomen, waarin de Regering wordt gevraagd de vergunning tot het organiseren van een instantloterij te verlenen aan de Stichting de Nationale Sporttotalisator en te bevorderen dat op korte termijn de daartoe nodige wijzigingen worden voorgesteld in de Wet op de kansspelen. Vervolgens hebben de Stichting de Nationale Sporttotalisator (SNS) en de Stichting Algemene Loterij Nederland / Stichting Uitvoeringsorgaan Financiële Akties (ALN/SUFA) gezamenlijk de Stichting de Nationale Instantloterij (NIL) opgericht, die een vergunning voor het organiseren van een instantloterij bij de toenmalige Staatssecretaris van Justitie heeft aangevraagd. Aangezien ook al eerder door de Staatsloterij belangstelling voor de instantloterij was geuit, is in afwachting van het rapport van de Werkgroep Privatiseringsonderzoek Staatsloterij (Werkgroep Van Aardenne) en de politieke oordeelsvorming daarover, de definitieve besluitvorming aangehouden. In haar rapport «Het lot in eigen handen» van 16 december 1987 kwam de Werkgroep Privatiseringsonderzoek Staatsloterij tot de aanbeveling om de Staatsloterij, de SNS en de ALN/SUFA samen te smelten tot een nieuwe «Stichting Nationale Loterij Nederland». Deze nieuwe stichting zou zich moeten belasten met de organisatie van de bestaande grote loterijen en kansspelen, te weten de staatsloterij, de giro- en bankloterij (ALN/SUFA) en de lotto/toto (SNS). De nieuwe stichting zou ook de ontwikkeling van nieuwe kansspelvormen, waarbij vooral aan de instantloterij werd gedacht, op zich moeten nemen. De door de Werkgroep Privatiseringsonderzoek Staatsloterij bepleite fusiegedachte werd echter al snel door de SNS en de ALN/SUFA verworpen; men wilde namelijk «het lot in eigen handen houden». Hierdoor ontstond de situatie dat alnog een keuze diende te worden gemaakt uit meerdere kandidaten, die alle valide argumenten hadden om met de organisatie van de instantloterij te worden belast.

Bij de besluitvorming over de toewijzing van de instantloterij diende voorts te worden betrokken de standpuntbepaling naar aanleiding van het advies «Kansspelbeleid: Normeren en tolereren» d.d. 8 december 1988 van de Raad voor de Casinospelen. In het mede daartoe strekkende regeringsstandpunt «Kansspelen in perspectief» van 31 augustus 1989 (Kamerstukken II 1988/1989, 21 277, nr. 2) is aangegeven dat tegen de achtergrond van de sterke uitbreiding van het kansspelaanbod de afgelopen jaren, recentelijk meer het besef is gaan groeien dat aan kansspelen onwenselijke maatschappelijke neveneffecten kunnen zijn verbonden, zoals illegaal aanbod, randcriminaliteit, alsmede problematisch en dwangmatig spelgedrag bij de spelers. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen riskante kansspelen en niet-riskante kansspelen, dat wil zeggen een onderscheid tussen kansspelen waaraan risico's tot dwangmatig speelgedrag zijn verbonden wanneer zij door een speler overmatig worden beoefend en kansspelen waaraan naar algemeen wordt aangenomen dergelijke risico's niet kleven. Gelet op de korte tijd tussen inzet (het kopen van een lot) en de zichtbaarheid van winst en verlies (het afkrassen van een beschermlaagje), alsmede de mogelijkheid weer een nieuw lot te kopen, is bij de instantloterij duidelijk sprake van een riskant kansspel. Het betreft dus een spel waaraan potentieel risico's zijn verbonden. Dit betekent dat aan de instantloterij randvoorwaarden

dienen te worden verbonden welke erop gericht zijn de negatieve effecten tot een minimum te beperken. Voorts vereist de instantloterij, gelet op de specifieke kenmerken van dit kansspel, regelgeving en uitvoering gericht op een hoge mate van fraudebestendigheid. Daartoe heeft de eerste ondergetekende onder andere advies ingewonnen bij de falsificaten- en fraudecentrale van de Centrale Recherche Informatiedienst. Daarnaast is ook door de NIL/SNS advies ingewonnen bij een onafhankelijk adviesbureau voor organisatie en informatica en bij het Nederlands Meetinstituut (IJKwezen B.V.). Hieruit blijkt dat het in beginsel zeer wel mogelijk is een fraudebestendige organisatie van de instantloterij te ontwerpen en dat er afdoende mogelijkheden zijn voor een adequate controle. Wel heeft de CRI gewezen op het feit dat de uitvoering van de computerapparatuur en -programmatuur. Aangezien de productie, trekking en toewijzing van de winnende nummers aan pakketten, distributie en verificatie wordt verricht met behulp van een computersysteem, is het van cruciaal belang dat daarop afdoende preventieve interne en externe controlemaatregelen worden gericht. Naast vragen van opbrengst en organisatie hebben wij dan ook de aspecten die betrekking hebben op spelersbescherming en fraudebestendigheid zwaar laten meewegen bij de besluitvorming over de wijze waarop aan de instantloterij vorm diende te worden gegeven.

In het regeringsstandpunt «Kansspelen in perspectief» is reeds aangegeven dat fondsenwerving meestal de belangrijkste drijfveer vormt om tot introductie of uitbreiding van een bepaald kansspel te komen. Ook ten aanzien van de instantloterij is dat het geval. Het belang dat is gemoeid met fondsenwerving voor doeleinden van algemeen belang mag echter geen reden zijn om tot een onbeperkte uitbreiding van het aanbod op de kansspelmarkt te komen. Het belangrijkste uitgangspunt van het kanaliserend kansspelbeleid is immers de aanwezige menselijke speelzucht in goede banen te leiden door een genormeerd aanbod. Zeker waar het een riskant kansspel betreft, dient de nodige terughoudendheid betracht te worden, gelet op de potentiële negatieve effecten die daaraan verbonden kunnen zijn. Anderzijds is het een ervaringsgegeven dat een absoluut verbod niet kan worden gehandhaafd. Dit leidt onvermijdelijk tot deelname aan soortgelijke illegale en buitenlandse kansspelen, waardoor omvangrijke geldstromen naar het buitenland of naar de illegaliteit wegvloeien. Bovendien zijn er alsdan in het geheel geen mogelijkheden om regels te stellen inzake het waarborgen van een eerlijk en betrouwbaar spelverloop en het voorkomen van fraude en misbruik. Hierin ligt ook de belangrijkste reden besloten om tot introductie van de instantloterij over te gaan. Instantloterijen worden thans reeds, zij het op beperkte schaal, illegaal in Nederland gehouden en de verwachting bestaat dat het aanbod van buitenlandse instantloterijen in Nederland zal toenemen indien er geen legaal alternatief in Nederland voorhanden is. Daarnaast is uit onderzoeken van de diverse aanbieders op de markt van loterijen en aanverwante kansspelen gebleken dat er een duidelijke vraag bij het publiek is naar productdifferentiatie. Hoewel de instantloterij een geheel eigen karakter heeft, wordt het door de consument gezien als een variant op bestaande loterijen. Uit een en ander leiden wij af dat er thans reeds een zekere vraag bestaat naar het product instantloterij en dat de introductie daarvan als zodanig niet vraagstimulerend is. Naar verwachting zal de instantloterij dan ook een substitutie-effect hebben ten aanzien van andere loterijproducten. Alles afwegende zien wij dan ook geen aanleiding om het bestaande verbod op een loterij waarbij de trekking vooraf plaatsvindt onverkort te handhaven. Aan de beslissing om een instantloterij toe te staan kunnen ook negatieve aspecten zitten; door het geheel van randvoorwaarden

waaronder de instantloterij gestalte zal krijgen, zullen deze echter tot een minimum beperkt kunnen blijven. De besluitvorming over de introductie, de toewijzing en de vormgeving van de instantloterij is al met al zorgvuldig tot stand gekomen en na overleg met alle betrokkenen, waarbij recht diende te worden gedaan aan een veelheid van niet zelden tegenstrijdige belangen. Wij hebben niet alleen aandacht moeten schenken aan de toewijzing van de organisatie en de verdeling van de opbrengst van de instantloterij, maar ook aan het waarborgen van voldoende fraudebestendigheid en het ontwikkelen van randvoorwaarden waaronder dit nieuwe potentieel riskante kansspel kan worden aangeboden. De uitkomst daarvan heeft haar weerslag gevonden in het onderhavige wetsvoorstel, waaraan in zekere zin het karakter van een compromis derhalve niet vreemd is.

In grote lijnen komt de voorgestelde wettelijke regeling overeen met de regelgeving voor enkele andere landelijke kansspelen. Er wordt een wettelijke grondslag geschapen om voor de instantloterij een vergunning te kunnen verlenen. Alleen een aantal essentiële hoofdlijnen ten aanzien van deze vorm van het kansspel zal in de Wet op de kansspelen worden vervat. Voor het overige wordt het geheel van normen en voorwaarden waaronder de instantloterij mag worden aangeboden in de te verlenen vergunning geregeld. Daarmee bepalen ondergetekenden de wijze waarop in de praktijk aan de instantloterij vorm kan worden gegeven, waarbij het tevens mogelijk is de voorschriften aan te passen aan zich wijzigende omstandigheden. Alleen de bestemming van de opbrengst van de instantloterij, het minimum-percentages dat bestemd is voor uitkering aan prijzen en de minimum-leeftijdsgrens voor deelname aan de instantloterij van achttien jaren komen in de wet zelf vast te liggen. Daarnaast is in de wettelijke regeling voorzien in een medebetrokkenheid van de Minister van Financiën bij de vergunningverlening voor de instantloterij, voorzover de Staatsloterij op enige wijze bij de instantloterij wordt betrokken. Deze betrokkenheid van de Staatsloterij bij de instantloterij en de keuze van de uitvoeringsorganisatie van de instantloterij kan als volgt worden toegelicht.

Hierboven is reeds vermeld dat zowel de Staatsloterij als de NIL valide argumenten hadden om met de organisatie van de instantloterij te worden belast. Uiteindelijk is daarbij de keuze op de NIL gevallen, met de SNS als feitelijke uitvoeringsinstantie, omdat deze organisatie de belangen behartigt van de instellingen waarvan op dat moment reeds vaststond dat daaraan de opbrengst van de instantloterij ten goede zou moeten komen. Bovendien is hiermee aangesloten bij de wens van de Tweede Kamer om niet alleen de opbrengst van de instantloterij aan het particulier initiatief te doen toekomen, maar deze ook te belasten met de organisatie van de instantloterij. Anderzijds kan niet ontkend worden dat de Staatsloterij, mede ook in het zicht van de voorgenomen verzelfstandiging, over een meer professionele organisatie met veel kennis en ervaring op het terrein van de loterijen beschikt dan welke instelling dan ook in Nederland. Bovendien is het eveneens aannemelijk dat de opbrengst van de Staatsloterij negatief zal worden beïnvloed door de introductie van de instantloterij vanwege het reeds genoemde substitutie-effect. Deze omstandigheden hebben aanleiding gegeven tot de beslissing om de Staatsloterij te compenseren voor de verwachte opbrengstenderving als gevolg van de introductie van de instantloterij, welke vergoeding schattenderwijs is vastgesteld op 5% van de omzet van de instantloterij. Daarnaast heeft dit geleid tot de beslissing om de Staatsloterij, vanwege de professionaliteit van de organisatie, te belasten met de verkoop van de instantloten via haar verkoopnet en mede in verband daarmee te zijn vertegenwoordigd in het bestuur van de NIL.

In hoofdlijnen ziet de organisatorische opzet van de instantloterij, zoals deze zal worden vastgelegd in de vergunning, er als volgt uit. De vergunning voor de instantloterij zal worden verleend door ondergetekenden aan de NIL, waarbij de SNS wordt aangewezen als uitvoeringsorganisatie. Daarnaast wordt de Staatsloterij op bovengenoemde punten betrokken bij de (uitvoering van) de instantloterij. Voor zover de aan de vergunning verbonden voorschriften betrekking hebben op deze betrokkenheid van de Staatsloterij bij de instantloterij, worden deze vastgesteld in overeenstemming met de Minister van Financiën. De Wet op de kansspelen kent thans reeds de bemoeienis van de Minister van Financiën met de Staatsloterij. Deze zal bij de verzelfstandiging van de Staatsloterij gehandhaafd blijven. Dit rechtvaardigt diens bemoeienis met de voorschriften die betrekking hebben op de betrokkenheid van de (verzelfstandigde) Staatsloterij bij de instantloterij. Deze betrokkenheid bestaat onder meer uit het feit dat 1 500 van de 5 000 verkooppunten van instantloten eenmalig worden aangewezen op bindende voordracht van de Staatsloterij of diens rechtsopvolger in verzelfstandigde vorm, de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij. Dit is ongeveer het aantal verkooppunten waar staatsloten worden verkocht, waarbij als ijkpunt maart 1990 is genomen. Van deze 1500 verkooppunten van de Staatsloterij fungeerde op dat moment ongeveer de helft tevens als verkooppunt van de SNS-producten. Voor de toen reeds bestaande verkooppunten van de Staatsloterij betekent dit dus de garantie dat ook zij worden ingeschakeld bij de verkoop van instantloten. Daarmee vormt de instantloterij een verbindende schakel tussen de verkooppunten van de Staatsloterij en de verkooppunten van de SNS. Vanwege het inschakelen van het verkoopnet van de Staatsloterij bij de verkoop van instantloten, is het gerechtvaardigd dat één door het bestuur van de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij aan te wijzen persoon deel zal uitmaken van het bestuur van de NIL. Bovendien kan de NIL hierdoor profiteren van de bij de Staatsloterij opgebouwde deskundigheid. Deze twee vormen van betrokkenheid dienen, in tegenstelling tot de vergoeding voor inkomstenderving, naar onze mening een structureel karakter te hebben.

Tenslotte willen wij hier ingaan op de verdeling van de opbrengst van de instantloterij, zoals deze zal worden vastgelegd in de vergunning. De netto-opbrengst van de instantloterij zal voor 65% ten goede komen aan instellingen en personen werkzaam op het gebied van de sport en de lichamelijke vorming, die beneficiënten zijn van de SNS en voor 35% aan instellingen en personen werkzaam op het gebied van de cultuur, het maatschappelijk welzijn en de volksgezondheid, die beneficiënten zijn van de ALN of de SNS. Het Ministerie van Financiën zal over de periode waarover de vergunning wordt verleend zoals gezegd een vergoeding ontvangen voor opbrengstenderving bij de Staatsloterij als gevolg van de invoering van de instantloterij van 5% van de bruto-opbrengst van de instantloterij. Deze vergoeding is vrij van omzetbelasting. Met deze vergoeding wordt beoogd het voorkomen van een tegenvaller voor de schatkist als gevolg van een mogelijke teruggang in de verkoop van de deelloten van vijf gulden van de Staatsloterij. Indien er geen aanwijzing bestaat dat de Staatsloterij schade heeft ondervonden als gevolg van de invoering van de instantloterij, vervalt de 5% vergoeding na expiratie van de vergunning, waarbij het aan de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij is om die eventuele schade aan te tonen. De vergunning zal worden verleend voor de duur van twee jaren, zodat de regeling omtrent de vergoeding in ieder geval twee jaren van kracht is. Voordat deze periode is verstreken zal een evaluatie door ondergetekenden en de Minister van Financiën worden opgesteld, waarbij tevens het handhaven

van deze vergoeding aan de orde zal komen; wij verwijzen hiervoor naar de toelichting bij artikel II.

Financiële aspecten

De netto-opbrengst van de instantloterij zal ten goede komen aan de sport en de lichamelijke vorming, aan de cultuur, het maatschappelijk welzijn en de volksgezondheid. De hier voorgestelde wijziging van de Wet op de kansspelen heeft invloed op de rijksbegroting, in die zin dat het Ministerie van Financiën gedurende de looptijd van de te verlenen instantloterijvergunning een vergoeding zal ontvangen voor opbrengstenderving bij de Staatsloterij als gevolg van de invoering van de instantloterij van 5% van de bruto-opbrengst van de instantloterij. Bij een maximale bruto-opbrengst van f 168 miljoen per jaar, is de afdracht f 8.4 miljoen op jaarbasis. Bij een reële variant van f 126 miljoen jaaropbrengst, is de afdracht f 6.3 miljoen. Daarnaast is de geschatte opbrengst aan kansspelbelasting – uitgaande van deze reële variant en gebaseerd op een voorlopig prijzenschema – ongeveer f 1.5 miljoen op jaarbasis.

Dereguleringsstoets

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt vergunningverlening voor de instantloterij mogelijk te maken. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de instantloterij wordt in handen gelegd van de Stichting de Nationale Instantloterij. Voor de (rijks)overheid bevat het wetsvoorstel geen werklastermeerdering. Vanuit een oogpunt van deregulering ontmoet het derhalve geen bezwaar.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

In de Wet op de kansspelen wordt een nieuwe titel IIa betreffende de instantloterij ingevoegd. Deze titel bevat 5 artikelen (artikel 14a tot en met artikel 14e) en komt in grote lijnen overeen met de regelgeving voor enkele andere landelijke kansspelen, zoals de sportprijzsvragen (titel III), de totalisator (titel IV) en de lotto (titel IVa). Aangezien zowel de Staatsloterij als de krachtens artikel 16 aangewezen rechtspersoon (de Stichting de Nationale Sporttotalisator) betrokken is bij de instantloterij, hebben wij ervoor gekozen om de regelgeving betreffende de instantloterij als titel IIa in te voegen tussen de regelgeving betreffende de staatsloterij (titel II) en de sportprijzsvragen (titel III).

In het voorgestelde eerste lid van artikel 14a wordt tot uiting gebracht dat de instantloterij een bijzondere vorm van loterij is, waarvoor uitsluitend vergunning kan worden verleend overeenkomstig de bepalingen van de onderhavige titel. In het tweede lid van artikel 14a wordt de instantloterij gedefinieerd als een loterij waarbij de prijsbepaling geschiedt voordat de loten worden uitgegeven. Onder de in artikel 14a gebezigde begrippen «organiseren» en «loterij» wordt verstaan hetgeen is bepaald in artikel 1a van de wet, namelijk het gelegenheid geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen. Het voorgestelde artikel 14a geeft dan ook geen antwoord op de vraag of het organiseren van een zogenoemd «prijzenfestival» valt onder de Wet op de kansspelen. Een «prijzenfestival» is een verkoopbevorderende activiteit van in het bijzonder postorderbedrijven, waarbij aan de

consument een prijs is toegekend (dus sprake is van een trekking vooraf, zoals bij de instantloterij), die hij kan verzilveren zonder dat er direct of indirect sprake is van een aankoopverplichting. Thans is bij de Hoge Raad een beroep in cassatie aanhangig in een strafzaak waarin de vraag centraal staat of een dergelijk prijzenfestival valt onder de definitie van artikel 1a van de wet, in het bijzonder of hier sprake is van «mededingen». Indien dit niet het geval is, zal ook de voorgestelde titel IIa geen beletsel kunnen vormen voor deze praktijken. Indien een dergelijk prijzenfestival wel als een kansspel moet worden aangemerkt, valt het thans reeds onder het verbod van artikel 1a. Wij merken hierbij overigens nog op dat de eerste ondergetekende zich tezamen met de Minister van Economische Zaken, aan de hand van het door de Hoge Raad te wijzen arrest, zal beraden over een nadere regeling betreffende de kansspelen om niet in het kader van verkoopbevorderende activiteiten van het bedrijfsleven.

Uit het voorgestelde artikel 14b volgt dat de instantloterij een landelijk kansspel is, dus dat deze bijzondere vorm van loterij slechts door één vergunninghouder kan worden georganiseerd. Tevens is in artikel 14b vastgelegd dat de netto-opbrengst van de instantloterij ten goede dient te komen aan de sport en de lichamelijke vorming, aan de cultuur, het maatschappelijk welzijn en de volksgezondheid. Hiermee wordt recht gedaan aan de hierboven vermelde motie Worrell, dat de opbrengst uit de instantloterij bestemd moet worden voor het particulier initiatief op deze terreinen. Voorts is in artikel 14b een bepaling opgenomen ten aanzien van de vergoeding aan het Ministerie van Financiën voor opbrengstenderving bij de Staatsloterij als gevolg van invoering van de instantloterij. Deze vergoeding valt niet onder de bestemming van de netto-opbrengst, maar vormt een kostenfactor verbonden aan de uitvoering van de instantloterij. De vergoeding is dan ook begrepen in de in het tweede lid van artikel 14b bedoelde kosten, en laat onverlet dat de netto-opbrengst ten goede komt aan de hierboven genoemde doelen. Zoals wij hierboven reeds hebben uiteengezet is de vergoeding in principe van tijdelijke aard en zal bij de evaluatie worden bezien of deze gehandhaafd zal blijven.

Artikel 14c geeft de – voor landelijke kansspelen gebruikelijke – enuntiatieve opsomming van voorschriften die aan de vergunning worden verbonden. Bijlage I bevat het concept van de aan de NIL te verlenen vergunning. Ter toelichting op het bepaalde in deze concept-vergunning merken wij het volgende op. De vergunning geeft de randvoorwaarden waarbinnen de instantloterij kan worden georganiseerd. Daarbij is – overeenkomstig de in «Kansspelen in perspectief» neergelegde uitgangspunten – niet van doorslaggevend belang geweest een zo hoog mogelijke opbrengst voor de beneficiënten, maar een zorgvuldige regelgeving met de nodige spelersbeschermende elementen. Binnen deze in de vergunning vastgelegde randvoorwaarden kan de NIL nadere invulling aan de instantloterij geven. Daartoe dient de NIL zelf reglementen op te stellen, die de voorafgaande goedkeuring van ondergetekenden behoeven. Zo kan de NIL binnen de in de vergunning neergelegde grens van het totaal aantal per kalenderjaar uit te geven instantloten, zelf de omvang van de afzonderlijke instantloterijen, alsmede de onderverdeling daarvan in series, bepalen. Hierdoor kan de NIL de nodige flexibiliteit in het aanbod aanbrenge(n) (bijvoorbeeld met het oog op de te verwachten grote publieke belangstelling bij het begin van de instantloterij). In de vergunning is vastgelegd dat per kalenderjaar ten hoogste 84 miljoen deelnamebewijzen mogen worden uitgegeven tegen een inleg van maximaal f 2 per instantlot. Indien alle instantloten zouden worden uitgegeven ontstaat een bruto-opbrengst van f 168 miljoen per jaar voor de

NIL. Bij deze keuze is mede rekening gehouden met de omzetprognoses van de NIL. Elke instantloterij is onderverdeeld in een door de NIL te bepalen aantal series; de grootte van een instantloterij is afhankelijk van het aantal uit te geven series. Per instantloterij zijn alle series van gelijke omvang en samengesteld volgens eenzelfde prijzenschema. Per serie wordt van de bruto-opbrengst 47,5% bestemd voor uitkering aan prijzen. Voorts is uit een oogpunt van consumentenbescherming en het waarborgen van een eerlijk en betrouwbaar spelverloop het voorschrift opgenomen dat van een aangevangen serie van een instantloterij alle deelnamebewijzen dienen te worden uitgegeven, dat wil zeggen door de NIL aan de verkooppunten moet worden geleverd, voordat met de uitgifte van een volgende serie mag worden aangevangen. Met dit voorschrift dat een serie niet slechts gedeeltelijk mag worden uitgegeven wordt beoogd dat alle (hoge) prijswinnende loten daadwerkelijk op de markt komen. Anders zou immers de situatie kunnen ontstaan dat – bij toeval – de hoge prijswinnende loten niet worden uitgegeven, waardoor het minimum-prijzenpercentage niet wordt gehaald. Uit ervaringen uit het buitenland is bekend dat de publieke belangstelling voor een instantloterij bij de aanvang erg groot is, maar na verloop van enkele maanden aanzienlijk afneemt. Op dat moment zal door de NIL een nieuwe instantloterij op de markt worden gebracht, met een nieuwe vormgeving van de loten en bijvoorbeeld met een ander prijzenschema en een andere serie-grootte. Eventuele series van de voorgaande instantloterij waarbij nog niet een aanvang is gemaakt met de uitgifte worden vernietigd. De nog lopende serie dient wel geheel te worden uitgegeven, te weten binnen één maand nadat een aanvang is gemaakt met de uitgifte van de deelnamebewijzen aan de nieuwe instantloterij. Gelet op deze termijn van één maand, zal er slechts voor korte duur een overlapping zijn tussen opeenvolgende instantloterijen. De NIL zal er door middel van speciale verkooptechnieken – bijvoorbeeld een hogere provisie voor de verkooppunten – voor zorg dragen dat de nog lopende serie van de voorgaande instantloterij zo snel mogelijk geheel zal worden uitgegeven.

De instantloten zullen door de NIL worden geleverd aan de verkooppunten in een verpakkingseenheid van 300 instantloten. Een pakket van 300 instantloten bevat een gegarandeerd bedrag aan uit te betalen kleine prijzen, dat voor elk pakket gelijk is. Deze kleine prijzen (tot ten hoogste f 100) worden uitbetaald door het verkooppunt. De per pakket variërende hogere prijzen kunnen alleen via het kantoor van de NIL betaalbaar worden gesteld, opdat verificatie en controle van de winnende loten kan geschieden. Het gegarandeerde bedrag aan kleine prijzen per verpakkingseenheid zal door de NIL worden verrekend bij de levering aan de verkooppunten. Dit betekent dat het verkooppunt de kleine prijzen zelf financiert uit de verkoop van de instantloten aan de consument. Het verschil tussen de verkoopprijs van de instantloten en de som van de inkoopprijs en de door het verkooppunt uitbetaalde vast bedrag aan kleine prijzen levert het verkooppunt een vergoeding op, inclusief omzetbelasting, van in de regel 7%. De aldus gekozen aanpak van de verkoop van instantloten draagt bij tot een fraudebestendige opzet van de instantloterij. Overeenkomstig het advies van de CRI zijn de voorschriften die betrekking hebben op het waarborgen van een eerlijk en betrouwbaar spelverloop en het voorkomen van fraude en misbruik, in het bijzonder gericht op de kwaliteit van de computerapparatuur en -programmatuur. Teneinde eventuele technische gebreken van instantloten en onregelmatigheden in de samenstelling van het prijzenpakket te voorkomen, zijn de mechanische, elektrische en elektronische processen die gebezigd worden bij de prijsbepaling van de instantloten, onderworpen aan een voorafgaande goedkeuring en periodieke controle door een door ondergetekenden aan te wijzen onafhankelijke deskundige of keuringsin-

stelling. Wij zijn voornemens om als zodanig het Nederlands Meetinstituut (IJKwezen B.V.) aan te wijzen, dat thans reeds ervaring heeft met de keuring van speelautomaten en roulettecylinders. Overigens is uit ervaringen uit het buitenland bekend dat instantloten van een hoogwaardige kwaliteit kunnen worden geproduceerd, welke verificatiekenmerken bevatten die falsificatie vrijwel onmogelijk maken. De door de NIL uit te geven instantloten zullen worden geproduceerd door een Amerikaans bedrijf, dat reeds een jarenlange ervaring hiermee heeft.

Het aantal verkooppunten van de instantloterij zal ten hoogste 5 000 bedragen, waarvan 1 500 verkooppunten eenmalig worden aangewezen op bindende voordracht van de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij. Deze voordracht is alleen voor de NIL bindend; het staat de betreffende verkooppunten uiteraard vrij om van deze mogelijkheid al dan niet gebruik te maken. Het aantal van 5 000 verkooppunten achten wij aanvaardbaar, zowel uit een oogpunt van fondsenwerving als met het oog op aanbodregulering. Enerzijds wordt zo een te grootschalig vraagstimulerend distributienetwerk voorkomen, anderzijds zijn er voldoende verkooppunten voor een rendabele exploitatie. Als verkooppunt worden uitgesloten inrichtingen waarvan de ondernemer inschrijfplichtig is bij het Bedrijfschap Horeca, inrichtingen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder a of c, van de Drank- en Horecawet en inrichtingen waar activiteiten worden ontplooid welke in belangrijke mate gericht zijn op personen beneden de leeftijd van 18 jaren. Wij zijn van oordeel dat – mede gelet op de minimumleeftijd van achttien jaren voor deelname aan de instantloterij – deze plaatsen dienen te worden uitgesloten als verkooppunt. Het betreft hier immers relatief laagdrempelige inrichtingen waar veel jeugdigen verkeren. Gelet op de potentiële gevaren die aan de instantloterij zijn verbonden achten wij het uit een oogpunt van spelersbescherming dan ook geboden hier een beperking aan het distributienetwerk te stellen. Deze beperking houdt tevens in dat de verkoop door sportverenigingen en de verkoop in sportkantines in principe is uitgesloten; in de regel vallen sportverenigingen en sportkantines immers onder een of meer van de hierboven genoemde inrichtingen. Van verschillende zijden is bepleit om voor sportverenigingen c.q. sportkantines een uitzondering op deze beperking te maken. Naar onze mening bestaat hiertoe geen aanleiding. Wij wijzen er in dit verband op dat er momenteel een ontwikkeling op gemeentelijk niveau gaande is, waarbij afspraken worden gemaakt tussen gemeente, horeca en automatenexploitanten over beperkingen van het aantal op te stellen kansspelautomaten. In de «natte» horeca worden twee kansspelautomaten opgesteld, in de «droge» horeca één en in sportkantines en dergelijke geen. Gelet op deze ontwikkeling komt het ons niet juist voor om het ene potentieel gevaarlijke spel door een ander te vervangen. Ook het argument dat sportverenigingen wel ingeschakeld worden bij de verkoop van lotto en toto, maar niet bij de verkoop van instantloten achten wij niet doorslaggevend. Lotto en toto zijn immers geen riskante kansspelen, terwijl de instantloterij wel tot riskante kansspelen moet worden gerekend. Bovendien achten wij het niet juist om een onderscheid te maken tussen reguliere horeca en sportkantines.

Een ander punt dat overeenkomstig de uitgangspunten van «Kansspelen in perspectief» expliciet in de vergunning is geregeld, is een bepaling omtrent de wervings- en reclameactiviteiten. De vergunninghouder dient er zorg voor te dragen dat aan wervings- en reclameactiviteiten op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm wordt gegeven, waarbij in het bijzonder dient te worden gewaakt tegen het aanzetten tot onmatige deelneming aan de instantloterij. Ondergetekenden hebben terzake een aanwijzingsbevoegdheid voorbehouden. Met de NIL zullen

afspraken worden gemaakt met betrekking tot de nadere invulling van wervings- en reclameactiviteiten. Daarbij zal tevens worden bezien in hoeverre de door de NIL op te stellen voorschriften voor de verkooppunten bepalingen dienen te bevatten ten aanzien van reclame voor de instantloterij. Op dit moment valt niet te overzien welke situaties regulering behoeven.

Artikel 14d bevat een minimumleeftijd van 18 jaren voor deelneming aan de instantloterij. Dit vloeit voort uit het in «Kansspelen in perspectief» aangekondigde beleidsuitgangspunt dat voor alle riskante kansspelen een leeftijdsgrens van 18 jaren dient te gelden. Op de vergunninghouder rust de verplichting om maatregelen te nemen met het oog op de naleving van deze wettelijke bepaling door de verkooppunten, op gelijke wijze als dat het geval is ten aanzien van de maatregelen die de vergunninghouder dient te treffen teneinde de eventuele verkoop van illegale loterijproducten (bijvoorbeeld de zogenaamde stadslotto's) door de verkooppunten tegen te gaan. In de eerste plaats dient de NIL in de met de verkooppunten te sluiten overeenkomsten de bepaling op te nemen dat, indien de vergunninghouder constateert dat het verkooppunt in strijd heeft gehandeld met het bepaalde in artikel 1b of artikel 14d van de wet, de vergunninghouder met onmiddellijke ingang de overeenkomst beëindigt. Voorts is het aan de vergunninghouder zelf om – steekproefsgewijs – te controleren of de door hem aangewezen verkooppunten zich inderdaad aan dit voorschrift houden. Daarbij kan de NIL zich uiteraard ook van de diensten van derden bedienen, bijvoorbeeld van de controleurs van IJkwezen B.V. Handhaving van de minimum-leeftijdsgrens, alsmede de wijze waarop hieraan vorm wordt gegeven, is dus een eigen verantwoordelijkheid van de vergunninghouder. Ingevolge de vergunningsvoorschriften dient door de NIL overigens wel van de gehouden controle en de op grond daarvan genomen maatregelen verslag te worden gedaan in het jaarverslag.

In artikel 14e tenslotte is de gebruikelijke slotbepaling neergelegd dat de vergunning kan worden ingetrokken indien de daaraan verbonden voorschriften worden overtreden.

Artikel II

Voordat de periode waarover de vergunning wordt verleend, te weten twee jaren, is verstreken zal door ondergetekenden en de Minister van Financiën, op basis van onder andere door de vergunninghouder te verstrekken informatie, een evaluatie van de instantloterij worden opgesteld. Deze evaluatie zal in het bijzonder betrekking hebben op de mogelijke negatieve effecten die verbonden kunnen zijn aan de instantloterij (fraude- en verslavingsrisico's). Daarnaast zal de evaluatie ook betrekking hebben op de reeds hierboven genoemde vergoeding voor opbrengstendering. Aan de hand van deze evaluatie kunnen de voorschriften worden bijgesteld, waarbij vooral ware te denken aan de voorschriften die betrekking hebben op het aantal en de soort verkooppunten, het totaal aantal uit te geven instantloten, alsmede de vergoeding voor opbrengstendering. De eerste twee jaren hebben dan ook overwegend het karakter van een experiment. Wij gaan er daarbij vanuit dat de introductie van de instantloterij begin 1992 zal kunnen plaatsvinden.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,
H. d'Ancona

Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met het organiseren van de instantloterij

CONCEPT BESCHIKKING INSTANTLOTTERIJ

De Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,

Voor zover nodig in overeenstemming met de Staatssecretaris van Financiën,

Gelet op de artikelen 14b en 14c van de Wet op de kansspelen (Stb. 1964, 483);

Besluiten:

Artikel 1

In deze beschikking wordt verstaan onder:

- a. de wet: de Wet op de kansspelen (Stb. 1964, 483);
- b. de ministers: de Minister van Justitie en de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur;
- c. de vergunninghouder: de Stichting de Nationale Instantloterij, gevestigd te 's-Gravenhage;
- d. verkooppunt: een inrichting als bedoeld in artikel 14c, tweede lid, onderdeel b, van de wet;
- e. uitgifte van deelnamebewijzen: het door de vergunninghouder leveren van deelnamebewijzen aan de verkooppunten.

Artikel 2

Aan de Stichting de Nationale Instantloterij wordt voor de duur van twee jaren, te rekenen van 1 januari 1992 tot en met 31 december 1993, vergunning verleend tot het organiseren van een instantloterij.

Artikel 3

1. De statuten en reglementen van de vergunninghouder, alsmede wijziging daarvan, behoeven de voorafgaande goedkeuring van de ministers.

2. De statuten bevatten in ieder geval de bepaling dat één door het bestuur van de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij aan te wijzen persoon deel zal uitmaken van het bestuur van de vergunninghouder. Bepalingen in de statuten die betrekking hebben op de vertegenwoordiging van de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij in het bestuur van de vergunninghouder, alsmede wijziging daarvan, behoeven tevens de voorafgaande goedkeuring van de Minister van Financiën. Wijziging van het bepaalde in dit lid geschiedt in overeenstemming met de Minister van Financiën.

3. De vergunninghouder stelt reglementen op, die in ieder geval bepalingen behelzen inzake de deelnamevoorwaarden, de prijzenschema's, de prijzenreserve, de voorschriften en vergoedingen voor de verkooppunten alsmede de bestemming van de opbrengst van de krachtens deze vergunning georganiseerde instantloterijen.

Artikel 4

De vergunninghouder belast de Stichting de Nationale Sporttotalisator met de uitvoeringsorganisatie van de instantloterij.

Artikel 5

1. De vergunninghouder zorgt voor een doelmatige administratie, organisatie en uitvoering van de krachtens deze vergunning georganiseerde instantloterijen.

2. De vergunninghouder neemt de nodige maatregelen met het oog op de naleving van de aan deze vergunning verbonden voorschriften en de op grond daarvan opgestelde reglementen door de organisaties en personen die op enigerlei wijze bij de administratie, organisatie en uitvoering van de instantloterij zijn betrokken.

Artikel 6

1. De vergunninghouder ziet er op toe dat de verkooppunten niet in strijd handelen met het bepaalde in de artikelen 1b en 14d van de wet.

2. In de door de vergunninghouder met de verkooppunten te sluiten overeenkomsten wordt de bepaling opgenomen dat, indien de vergunninghouder constateert dat het verkooppunt in strijd heeft gehandeld met het bepaalde in artikel 1b of artikel 14d van de wet, de vergunninghouder met onmiddellijke ingang de overeenkomst beëindigt.

3. Van de ingevolge het eerste lid gehouden controle en de ingevolge het tweede lid genomen maatregelen wordt mededeling gedaan in het in artikel 19, eerste lid, bedoelde jaarverslag.

Artikel 7

1. Het aantal per kalenderjaar te houden instantloterijen wordt bepaald door de vergunninghouder, met dien verstande dat per kalenderjaar in totaal ten hoogste 84 miljoen deelnamebewijzen mogen worden uitgegeven.

2. Elke instantloterij is onderverdeeld in een door de vergunninghouder te bepalen aantal series. Per instantloterij zijn alle series van gelijke omvang en samengesteld volgens eenzelfde prijzenschema.

3. Per serie wordt van de bruto-opbrengst 47,5% bestemd voor uitkering aan prijzen.

Artikel 8

1. Behoudens ten aanzien van de eerste serie van een instantloterij, mag met de uitgifte van de deelnamebewijzen aan een serie van een instantloterij eerst een aanvang worden gemaakt nadat alle deelnamebewijzen aan een voorgaande serie van de betreffende instantloterij zijn uitgegeven.

2. Binnen één maand nadat de vergunninghouder een aanvang heeft gemaakt met de uitgifte van de deelnamebewijzen aan de eerste serie van een instantloterij, dienen alle deelnamebewijzen aan de laatste aangevangen serie van de voorafgaande instantloterij te zijn uitgegeven.

Artikel 9

Voor de toepassing van artikel 38 van de wet ontstaan aanspraken voortvloeiende uit de deelneming aan een instantloterij op de dag waarop een aanvang wordt gemaakt met de uitgifte van de deelnamebewijzen aan de betreffende serie van een instantloterij.

Artikel 10

1. De hoofdprijs van de instantloterij bedraagt, na aftrek van de eventueel voor rekening van de vergunninghouder te nemen kansspelbelasting, ten hoogste f 250 000.

2. De inleg bedraagt ten hoogste f 2 per deelnamebewijs.

Artikel 11

1. Het aantal verkooppunten van de instantloterij bedraagt ten hoogste 5 000, waarvan 1 500 eenmalig worden aangewezen op bindende voordracht van de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij. Wijziging van het bepaalde in dit lid geschiedt in overeenstemming met de Minister van Financiën.

2. Uitgesloten als verkooppunt zijn:

- a. inrichtingen waarvan de ondernemer inschrijfplichtig is bij het Bedrijfschap Horeca;
- b. inrichtingen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder a of c, van de Drank- en Horecawet (Stb. 1964, 386);
- c. inrichtingen waar activiteiten worden ontplooid welke in belangrijke mate gericht zijn op personen beneden de leeftijd van 18 jaren.

3. Van de bruto-opbrengst van de instantloterij is ten hoogste 10% bestemd als vergoeding voor de verkooppunten.

Artikel 12

1. De vergunninghouder draagt er zorg voor dat aan wervings- en reclameactiviteiten op *zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm* wordt gegeven, waarbij in het bijzonder wordt gewaakt tegen het aanzetten tot onmatige deelneming aan de instantloterij.

2. De vergunninghouder neemt bij zijn wervings- en reclameactiviteiten de hem door de ministers gegeven aanwijzingen in acht.

Artikel 13

1. De vergunninghouder draagt er zorg voor dat de instantloten van zodanige kwaliteit zijn dat redelijkerwijze fraude en misbruik wordt uitgesloten.

2. De mechanische, elektrische en elektronische processen die gebezigd worden bij de prijsbepaling van de instantloten, zijn onderworpen aan een voorafgaande goedkeuring en periodieke controle door een door de ministers aangewezen onafhankelijke deskundige of keuringsinstelling.

Artikel 14

Prijzen tot ten hoogste f 100 worden betaalbaar gesteld bij de verkooppunten. De overige prijzen worden betaalbaar gesteld ten kantore van de vergunninghouder.

Artikel 15

1. Binnen één maand na afloop van elk kwartaal wordt 5% van de in dat kwartaal gerealiseerde bruto-opbrengst van de instantloterij afgedragen aan de Minister van Financiën, als vergoeding voor opbrengstenderving bij de staatsloterij.

2. In de in artikel 19, eerste lid, bedoelde jaarrekening worden de afdrachten ingevolge het eerste lid apart opgenomen.

3. Wijziging van het bepaalde in dit artikel geschiedt in overeenstemming met de Minister van Financiën.

Artikel 16

1. De netto-opbrengst van de krachtens deze vergunning georganiseerde instantloterijen wordt gevormd door het verschil tussen de bruto-

opbrengst en de som van de voor prijzen bestemde bedragen, de vergoedingen voor de verkooppunten, de afdrachten aan de Minister van Financiën als vergoeding voor opbrengstenderiving bij de staatsloterij, alsmede de exploitatiekosten van de uitvoeringsorganisatie van de instantloterij.

2. Onder de netto-opbrengst wordt mede begrepen de anders dan uit de krachtens deze vergunning georganiseerde instantloterijen verworven inkomsten.

Artikel 17

1. De netto-opbrengst komt voor 65% ten goede aan instellingen en personen werkzaam op het gebied van de sport en de lichamelijke vorming, die beneficiënten zijn van de Stichting de Nationale Sporttotalisator en voor 35% aan instellingen en personen werkzaam op het gebied van de cultuur, het maatschappelijk welzijn en de volksgezondheid, die beneficiënten zijn van de Stichting Algemene Loterij Nederland of de Stichting de Nationale Sporttotalisator.

2. Van de overeenkomstig het eerste lid verdeelde bestemming van de netto-opbrengst wordt verslag gedaan in de in artikel 19, eerste lid, bedoelde jaarrekening.

Artikel 18

1. De vergunninghouder doet in het begin van elk kwartaal aan de ministers een verslag toekomen betreffende het financiële verloop alsmede andere door de ministers noodzakelijk geachte gegevens betreffende het voorafgaande kwartaal.

2. De vergunninghouder zendt een afschrift van het in het eerste lid bedoelde verslag aan de Minister van Financiën. Wijziging van het bepaalde in dit lid geschiedt in overeenstemming met de Minister van Financiën.

Artikel 19

1. De vergunninghouder stelt een jaarrekening en een jaarverslag op welke voldoen aan de eisen gesteld in Boek 2, Titel 9, van het Burgerlijk Wetboek.

2. De vergunninghouder verleent aan een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek opdracht tot onderzoek van de jaarrekening. De uitslag van dit onderzoek wordt weergegeven in een verslag en een verklaring als bedoeld in onderscheidenlijk het vierde en het vijfde lid van artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

3. De vergunninghouder voert een zodanig beheer dat een goedkeurende verklaring als bedoeld in artikel 393, vijfde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek kan worden afgegeven.

4. Binnen vier maanden na afloop van een kalenderjaar zendt de vergunninghouder de jaarrekening met het verslag en de verklaring, alsmede het jaarverslag aan de ministers en de Minister van Financiën. Wijziging van het bepaalde in dit lid geschiedt in overeenstemming met de Minister van Financiën.

Artikel 20

1. De vergunninghouder verstrekt aan de ministers, alsmede aan de door hen aangewezen personen, alle gewenste informatie.

2. De vergunninghouder verleent op hun verzoek inzage in, en

verstrekt kopieën van, alle boeken, financiële bescheiden en overige stukken aan de in het eerste lid bedoelde personen.

Artikel 21

1. Deze beschikking treedt in werking met ingang van 1 januari 1992 en zal worden bekendgemaakt in de Nederlandse Staatscourant.

2. Deze beschikking kan worden aangehaald als: Beschikking instant-loterij.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,
H. d'Ancona