

Vergaderjaar 1990–1991

22 269

## Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met het organiseren van de Instantloterij

B

### ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 6 augustus 1991

Bij Kabinetsmissive van 2 april 1991, nr. 91.002885, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie, mede namens de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met het organiseren van de instantloterij.

1. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt als reden voor invoering van de instantloterij de behoefte aan fondswerving van instellingen die op de kansspelmarkt opereren. Naar de mening van de Raad van State is dit geen toereikende motivering. Met het oog op de gevaren die aan kansspelen verbonden zijn, is de kansspelmarkt sterk gereguleerd. Het college is dan ook van oordeel dat iedere uitbreiding van de kansspelmarkt een uitgebreide en diepgaande toelichting behoeft, waarin de voordelen van de uitbreiding worden aangetoond en worden afgewogen tegen de nadelen. In de memorie van toelichting ware een dergelijke beschouwing op te nemen.

2. De Raad mist in de memorie van toelichting een duidelijke uiteenzetting over de achtergrond van de bepalingen betreffende de Staatslo-

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 9 september 1991

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw Kabinet van 2 april 1991, No. 91.002885, machtigde uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen en in afschrift aan de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Dit advies, gedateerd 6 augustus 1991, No. W03.91 0153, bied ik u hierbij aan.

1. Overeenkomstig het advies van de Raad inzake de uitbreiding van de kansspelmarkt is in de memorie van toelichting een beschouwing opgenomen over de voordelen van een uitbreiding en de daaraan verbonden nadelen.

2. De Raad mist in de memorie van toelichting een duidelijke uiteenzetting over de achtergrond van de bepalingen betreffende de Staatslo-

terij. Zonder een dergelijke uiteenzetting valt de participatie van de Staatsloterij in de opbrengst van de instantloterij – zij het tijdelijk ter overbrugging van een eventuele opbrengstderving – niet goed te begrijpen. De toelichting ware uit te breiden op dit punt.

Overigens acht het college het merkwaardig dat in de toelichting exacte percentages worden vermeld betreffende de vergoeding aan de Staatsloterij, maar in het wetsvoorstel zelf hieromtrent niets is vastgelegd. Hetzelfde geldt voor wat betreft de tijdelijkheid van de af te dragen vergoeding. Het verdient aanbeveling dit nader te bezien. Bovendien ware naar de mening van de Raad in de memorie van toelichting, meer in het algemeen, een nauwkeuriger onderscheid te maken tussen de toelichting op de bepalingen in het wetsvoorstel en de toelichting op het beleid dat krachtens de gewijzigde wet zal worden gevoerd.

3. In de toelichting wordt weliswaar gewag gemaakt van de pogingen tot samenwerking van de Stichting Nationale Sporttotalisator (SNS) en de Algemene Loterij Nederland (ALN)/Stichting Uitvoeringsorgaan Financiële Acties (SUFA) met de Staatsloterij, maar onvermeld blijft de reden voor toewijzing van de instantloterij aan de Stichting de Nationale Instantloterij (NIL). In de toelichting ware hierop in te gaan.

4. De instantloterij zal in de Wet op de kansspelen (Stb. 1964, 483) worden geregeld in een nieuwe titel IIa. Gelet op het feit dat de vergunning zal worden verleend aan de NIL – dat wil zeggen aan een combinatie van ALN/SUFA en de

terij. Overeenkomstig het advies van de Raad is de toelichting op dit punt uitgebreid.

Volgens de Raad verdient het aanbeveling om nader te bezien of de exacte hoogte en duur van de vergoeding aan de Staatsloterij niet in de wet moeten worden vastgelegd. Hoewel de duur van de vergoeding in principe van tijdelijke aard is (twee jaren) en de hoogte daarvan voor deze duur reeds vaststaat, is het anderzijds niet op voorhand uitgesloten dat deze vergoeding na ommekomst van deze periode zal worden voortgezet, eventueel onder vaststelling van een andere hoogte daarvan. Met opzet is er daarom voor gekozen de duur en de hoogte van de vergoeding niet in de wet vast te leggen, maar in de te verlenen vergunning. Deze benadering strookt ook met het in het algemeen gehanteerde uitgangspunt ten aanzien van de regelgeving van de landelijke kansspelen, om waar mogelijk in de wet alleen het raamwerk van het betreffende kansspel aan te geven, en de nadere invulling van de daaraan te verbinden randvoorwaarden in de vergunning op te nemen.

Overigens is overeenkomstig het advies van de Raad waar mogelijk een nauwkeuriger onderscheid gemaakt in de toelichting op de bepalingen in het wetsvoorstel en de toelichting op het beleid dat krachtens de gewijzigde wet zal worden gevoerd. Beide aspecten zijn echter, gelet op het karakter en de structuur van regelgeving inzake landelijke kansspelen, dermate vervlochten dat een nauwkeurige scheiding niet altijd mogelijk is.

3. In de toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad ingegaan op de reden voor toewijzing van de instantloterij aan de Stichting de Nationale Instantloterij (NIL).

4. Volgens de Raad had het meer voor de hand gelegen de instantloterij in een nieuwe titel IIIa onder te brengen en verdient het aanbeveling de plaatsing in de Wet op de kansspelen in een nieuwe titel IIa te heroverwegen. Hoewel het uit een

SNS (werkzaam op basis van titel III) – ligt het, naar de Raad meent, meer voor de hand de instantloterij in een nieuwe titel IIIa onder te brengen. De Staatsloterij, welke opereert op basis van titel II, neemt immers niet werkelijk deel aan de organisatie van de instantloterij. Zo gezien, verdient het aanbeveling de plaatsing in de Wet op de kansspelen in een nieuwe titel IIa te heroverwegen.

5. Ingevolge het voorgestelde artikel 14d, eerste lid, mogen personen die de leeftijd van 18 jaren nog niet hebben bereikt niet worden toegelaten als deelnemers aan de instantloterij. Het is het college niet duidelijk op welke wijze in de praktijk de gestelde leeftijdsgrens zal worden gecontroleerd. In de memorie van toelichting ware nader in te gaan op de mogelijkheid tot handhaving van de minimumleeftijdsgrens.

6. Het aantal verkooppunten van de instantloterij zal blijkens de toelichting ten hoogste 5 000 bedragen. Bij de Raad is de vraag gerezen welke gedachte ten aanzien van landelijke, regionale en plaatselijke spreiding aan dit getal ten grondslag ligt. In de toelichting ware de bepaling van het aantal verkooppunten te motiveren. Overigens merkt de Raad op dat op geen enkele wijze in de toelichting wordt vermeld welke accountantscontrole op de verkooppunten zal plaatsvinden. De toelichting ware op dit punt aan te vullen.

oogpunt van wetssystematiek van betrekkelijk ondergeschikt belang is of de regelgeving ten aanzien van de instantloterij nu in een nieuwe titel IIa of IIIa wordt ondergebracht, blijft de voorkeur dezerzijds toch uitgaan naar een nieuwe titel IIIa, omdat de voorgestelde wettelijke regeling voorziet in een uitdrukkelijke bemoeienis van de Minister van Financiën bij de vergunningverlening, voor zover de aan de vergunning verbonden voorschriften betrekking hebben op de betrokkenheid van de Staatsloterij bij de instantloterij.

5. Overeenkomstig het advies van de Raad is in de toelichting nader ingegaan op de mogelijkheid tot handhaving van de minimum-leeftijdsgrens van achttien jaren voor deelname aan de instantloterij.

6. De Raad mist in de toelichting een motivering ten aanzien van de bepaling van het aantal verkooppunten. Bij de bepaling van het aantal verkooppunten is – zoals ook in de toelichting is vermeld – gestreefd naar een redelijk evenwicht tussen enerzijds het voorkomen van een te grootschalig vraagstimulerend distributienetwerk en anderzijds het realiseren van een distributiestructuur die groot genoeg is voor een redelijke exploitatie. Concreet betekent dit dat als er te veel verkooppunten zullen zijn er een te lage drempel voor deelname aan de instantloterij is, terwijl bij een onvoldoende aantal verkooppunten er juist een te hoge drempel zal zijn. Het aantal van 5 000 verkooppunten is tot op zekere hoogte arbitrair gekozen, maar is vanuit beide gezichtspunten acceptabel. Deze 5 000 verkooppunten vormen overigens het quotiënt van het meest laagdrempelig kansspel, namelijk de speelautomaten met bijna 40 000 speellocaties en het meest hoogdrempelig kansspel, namelijk de speelcasino's met 8 vestigingen.

Voorts mist de Raad in de toelichting een vermelding welke accountantscontrole op de verkooppunten zal plaatsvinden. Uit hetgeen in de toelichting over de verkooppunten staat vermeld, volgt dat de (weder)verkoop van instantloten voor eigen rekening en risico van het

7. In de toelichting op artikel 14c worden mededelingen gedaan over de opeenvolgende instantloterijen. Een inhoudelijke motivering van het voorgestelde systeem ontbreekt. Het is de Raad bij voorbeeld onduidelijk welk belang gediend wordt met een snelle uitgifte van de nog lopende serie van de voorgaande instantloterij. De toelichting ware op dit punt te verduidelijken.

Overigens is het niet terstond duidelijk wat de betekenis is van de in de volgende passage voorkomende zin die begint met «Elk pakket van 300 ...». De redactie daarvan ware nader te bezien.

8. Blijkens de toelichting heeft de Staatssecretaris van Justitie over de fraudebestendigheid van de instantloterij onder andere advies ingewonnen bij de falsificaten- en fraudecontrole van de Centrale Recherche Informatiedienst. Bij het college is de vraag gerezen of en zo ja bij wie nog meer advies is ingewonnen. Het verdient, naar de Raad meent, aanbeveling dit in de toelichting te vermelden.

9. Het college merkt op dat in de memorie van toelichting geen gewag wordt gemaakt van de aanwezigheid in Nederland van illegale instantloterijen. De Raad vraagt zich af of het ontbreken van een opmerking hierover impliceert dat illegale instantloterijen thans niet voorkomen in Nederland. In de memorie van toelichting ware hierop in te gaan.

10. Het is de Raad opgevallen dat in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting veel begrippen van een Engelse naam worden voorzien, terwijl een Nederlandse aanduiding voorhanden is. De Raad meent dat het de duidelijkheid ten goede zou komen, indien woorden als «short odds», «long odds» en «merchandising» vervangen zouden worden door Nederlandse woorden. In dit verband geeft de Raad in overweging het begrip «instantloterij» te vervangen door: krasloterij.

verkooppunt is. Dit betekent dat een afzonderlijke accountantscontrole op de hoeveelheid verkochte instantloten door de individuele verkooppunten overbodig is.

7. Overeenkomstig het advies van de Raad is de toelichting verduidelijkt op het punt van de opeenvolgende instantloterijen en het belang dat is gediend met de uitgifte van de gehele serie.

Overeenkomstig het advies van de Raad is de redactie verduidelijkt van de passage betreffende de samenstelling van een pakket instantloten.

8. Ingevolge het advies van de Raad is in de toelichting vermeld bij wie, naast de Centrale Recherche Informatiedienst, nog meer advies is ingewonnen over de fraudebestendigheid van de instantloterij.

9. In de passage opgenomen in de toelichting in het deel «Algemeen» ingevolge het advies van de Raad onder punt 1, is reeds ingegaan op het voorkomen van illegale instantloterijen in Nederland.

10. Ingevolge het advies van de Raad zijn de in de toelichting voorkomende Engelse namen zo veel mogelijk vervangen door Nederlandse aanduidingen. In dit verband geeft de Raad tevens in overweging het begrip «instantloterij» te vervangen door «krasloterij». Aangezien het begrip «instantloterij» een betere aanduiding vormt voor een loterij waar de koper van een lot onmiddellijk kan zien of hij een prijs heeft gewonnen, en dit begrip bovendien reeds is ingeburgerd, blijft de voorkeur dezerzijds bestaan om het begrip «instantloterij» te handhaven.

11. Voor een redactionele kanttekening moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het voretaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten

**Redactionele kanttekening,  
behorende bij het advies no.  
W03.91.0153 van de Raad van  
State van 6 augustus 1991:**

– In het algemene deel van de memorie van toelichting ware het woord «terechte» te vervangen door: gerechtvaardigde.

11. De redactionele kanttekening van de Raad is overgenomen. Daarnaast is de tekst van de memorie van toelichting nog op enkele ondergeschikte punten aangepast, met het oog op de leesbaarheid en de consistentie in verband met de overige ingevolge dit advies aangebrachte wijzigingen. Voorts is de passage met betrekking tot de 'prijzenfestivals' op enkele punten verduidelijkt.

Ik moge u, mede namens de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Justitie,  
A. Kosto