

Vergaderjaar 1996–1997

**25 523**

## **Wijziging van de Wet op de kansspelen (piramidespelen)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **HOOFDSTUK I. ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Het wetsvoorstel heeft ten doel een einde te maken aan piramidespelen. Daartoe wordt bepaald dat onder het begrip kansspel zoals omschreven in het huidige artikel 1 van de Wet op de kansspelen in ieder geval piramidespelen vallen. Daarmee is automatisch het verbodsregime van de Wet op de kansspelen van toepassing op het piramidespel. Daarnaast wordt uitdrukkelijk bepaald dat geen vergunning kan worden afgegeven voor het piramidespel. De reden hiervoor is dat vergunningverlening op geen enkele manier de integriteit van het piramidespel kan waarborgen, of uitwassen of misstanden kan voorkomen. Uitsluitend door een absoluut verbod kunnen potentiële deelnemers beschermd worden tegen de aan het piramidespel inherente negatieve gevolgen.

##### **2. Het piramidespel**

Nieuw is het piramidespel geenszins. Reeds in de dertiger jaren was een vergelijkbaar «spel» bekend onder de naam «Sneeuwbal systeem». Tevens is het piramidespel goed te vergelijken met het systeem van de zogenaamde kettingbrief.

Deelnemers aan een piramidespel moeten trachten door middel van een opschuifstelsel aan de top van de piramide te komen. De meeste piramidespelen kennen verschillende niveaus. Op ieder niveau werft iedere deelnemer één of meerdere nieuwe deelnemers, of worden deze deelnemers geworven door andere deelnemers of organisatoren van het piramidespel. Een nieuwe deelnemer betaalt een bepaald bedrag aan de deelnemer die hem geworven heeft en/of aan deelnemers of organisatoren die zich hoger in de piramide bevinden. Nadat de nieuwe deelnemer zelf weer nieuwe deelnemers geworven heeft, of deze door andere deelnemers of organisatoren geworven zijn, of soms nadat de opvolgende nieuwe deelnemers op hun beurt weer nieuwe deelnemers geworven hebben, of deze door andere deelnemers of organisatoren geworven zijn, krijgt hij zijn inleggeld, geheel, gedeeltelijk of vermeerderd met een bepaald bedrag terug. Hoewel er verschillende varianten van het

piramidespel bestaan, hebben zij alle gemeen dat het te verwerven voordeel afhankelijk is van nieuwe deelnemers die op hun beurt weer geld inleggen.

Indien een piramidespel op het eerste niveau start met één deelnemer die twee deelnemers werft voor het tweede niveau, die op hun beurt ieder weer twee deelnemers werven voor het derde niveau, loopt het aantal deelnemers uiteraard zeer snel op. Op het tiende niveau moeten er meer dan 1000 deelnemers zijn om het piramidespel in stand te houden. Indien een piramidespel met twee deelnemers op het eerste niveau start, zijn dat er op het tiende niveau meer dan 2000. Er zijn echter ook piramidespelen bekend waarbij iedere deelnemer drie of soms meer deelnemers moet werven. In dergelijke gevallen zijn er op het tiende niveau tienduizenden deelnemers nodig om het piramidespel draaiende te houden. Gezien het feit dat er meerdere piramidespelen tegelijkertijd worden georganiseerd, is het duidelijk dat binnen korte tijd geen gegadigden meer kunnen worden gevonden, waardoor het piramidespel onvermijdelijk vastloopt. De deelnemers die op dat moment nog op het laatste niveau van het piramidespel zitten, met andere woorden de laatst toegetreden deelnemers, zullen geen nieuwe deelnemers meer kunnen vinden. Zij en vaak ook de deelnemers die op het voorgaande niveau zitten, blijven dus met lege handen staan. Gezien de exponentiële stijging van het aantal benodigde deelnemers dat nodig is om het piramidespel draaiende te houden naarmate het vordert, zal het merendeel der deelnemers zich per definitie altijd op het laatste en het daaraan voorafgaande niveau bevinden. Op het moment dat een piramidespel vastloopt, dat wil zeggen op het moment dat er zoveel deelnemers zijn, dat er geen nieuwe gegadigden meer gevonden kunnen worden, bevindt tussen de 80 en 90% van de deelnemers zich op het laatste en voorlaatste niveau. Zij zullen hun deelname aan het piramidespel onvermijdelijk met een negatief resultaat beëindigen. De aard van het piramidespel is dus zodanig dat het merendeel der deelnemers het piramidespel verliesgevend zal beëindigen.

Het voorgaande is overigens ook van toepassing op piramidespelen die niet werken met elkaar opvolgende niveaus. Zo zijn er bijvoorbeeld ook vormen van het piramidespel waarbij de inleg van nieuwe deelnemers via één of meerdere organisatoren (gedeeltelijk) bij eerdere deelnemers terechtkomt. Ook bij deze vormen is het verwerven van voordeel en derhalve de mate van succes afhankelijk van de aanwas van nieuwe deelnemers.

Naast het piramidespel zoals hierboven uiteengezet, bestaan er verkoopmethoden die in bepaalde opzichten gelijkenis vertonen met piramidespelen. Deze verkoopmethoden zijn bekend onder de naam «multilevel marketing» of «netwerk marketing». Deze verkoopmethoden of vorm van marketing vallen niet onder de definitie van het begrip piramidespel en zijn derhalve niet verboden onder het regime van de Wet op de kansspelen. Bij deze vorm van marketing verwerft de koper van een product het recht om zelf ook bepaalde producten te verkopen waarmee hij een bonus, een provisie of een percentage van de omzet kan verwerven. Hetzelfde geldt voor de opvolgende kopers. Qua structuur vertoont multilevel marketing gelijkenis met een piramidespel. Het doel van deze vorm van marketing is echter wezenlijk anders dan het doel van een piramidespel. Multilevel marketing is een verkoopmethode. Een te verwerven voordeel in de vorm van een bonus, provisie of omzetpercentage dient om de verkoop van de betreffende producten te bevorderen en vormt derhalve onderdeel van het verkoopsysteem.

Bij multilevel marketing is geen sprake van het betalen van een bepaald bedrag uitsluitend teneinde het recht tot deelname aan een organisatie of het recht tot het werven van nieuwe deelnemers/kopers te verkrijgen,

maar staat de verkoop van producten centraal. De deelnemer koopt producten in voor een reële prijs, teneinde ze met winst te verkopen. In tegenstelling tot bij een piramidespel is er sprake van koop in de zin van artikel 7:1 BW. De afnemer betaalt niet voor deelname, maar voor het product. De afnemers die geen producten willen of kunnen verkopen worden derhalve niet benadeeld.

Gezien het bovenstaande is er geen reden multilevel marketing te verbieden zolang het gebruikt wordt als een methode om producten te verkopen. Voorzover er in het kader van een multilevel marketing systeem sprake is van het in de uitoefening van een beroep of bedrijf door persoonlijk bezoek dan wel door of in samenhang met de aanprijzing van een goed of een dienst in een groep van ter plaatse van de aanprijzing aanwezige personen, trachten een particulier te bewegen tot het sluiten van een overeenkomst, geniet de koper de bescherming van de Colportagewet.

### **3. Noodzaak en vorm overheidsoptreden**

Gezien de bovenomschreven aard van het piramidespel zal het merendeel der deelnemers deelname aan een piramidespel verliesgevend beëindigen. De noodzaak om op te treden tegen piramidespelen is derhalve gelegen in de bescherming van de potentiële deelnemer.

Weliswaar kan een aantal randverschijnselen van piramidespelen op basis van het Wetboek van strafrecht, de Wet toezicht kredietwezen 1992 (Wtk) of de Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte) bestreden worden, maar het piramidespel als zodanig valt buiten de reikwijdte van deze wetten. Voorzover er sprake zou zijn van oplichting, bedrog, bedreiging of zelfs diefstal van inleggeden, voorziet het Wetboek van strafrecht in passende verbodsbepalingen op basis waarvan vervolging ingesteld kan worden. Indien de organisator terugbetaling belooft van de ingelegde gelden, is er sprake van het zonder vergunning aantrekken van opvorderbare gelden van het publiek, en biedt de Wtk een grond om te vervolgen. In die gevallen waar deelnamebewijzen van piramidespelen zijn aan te merken als schuldbrieven en daarmee als effecten in de zin van de Wte, biedt die wet soelaas.

In een aantal gevallen biedt het civiele recht deelnemers mogelijkheden om op te treden tegen de organisator van een piramidespel.

Niet ieder piramidespel gaat gepaard met de hierboven genoemde randverschijnselen. Bovendien zal bestrijding van uitsluitend de randverschijnselen onvoldoende bescherming bieden aan de deelnemers. Voor een volledige bescherming van de potentiële deelnemer is het noodzakelijk het piramidespel als zodanig geheel te verbieden.

Voor deze oplossing is ook in een aantal andere landen gekozen. Zo kent België een verbod op kettingverkoop in artikel 84 van de Wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument. Het Verenigd Koninkrijk kent in Part XI van de Fair Trading Act 1973 een verbod op «pyramid selling». Een vergelijkbare wet die ziet op de eerlijkheid van handelspraktijken ter bescherming van onder meer de consument, kent Nederland niet. De onderwerpen die in deze Belgische en Engelse wetten geregeld zijn, zijn in Nederland verspreid over verschillende wettelijke regelingen, zoals het Burgerlijk Wetboek, de Wet op het Consumentenkrediet, de Colportagewet en de Wet Economische Mededinging.

Omdat het naar ons oordeel ter bescherming van de potentiële deelnemer noodzakelijk is het piramidespel geheel te verbieden, zonder de mogelijkheid tot uitzonderingen, is de Wet op de kansspelen het meest geëigende instrument. Het uitgangspunt van de Wet op de kansspelen is immers een algeheel verbod op kansspelen. Bovendien voorziet de huidige Wet op de kansspelen in artikel 3 reeds in de mogelijkheid om vergunningverlening in de wet zelf uit te sluiten. Een andere reden die

heeft geleid tot de keuze voor de Wet op de kansspelen is dat deze wet hetzelfde doel dient als het voorgenomen verbod op piramidespelen, namelijk de bescherming van de (potentiële) deelnemer. Tenslotte ondersteunen de door de Hoge Raad ontwikkelde criteria om te bepalen of er sprake is van een kansspel de opvatting dat het piramidespel als een kansspel aangemerkt kan worden.

Aansluitend bij de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging van de Wet op de kansspelen zal op een later tijdstip een wijziging van de Wet op de kansspelbelasting worden overwogen.

#### **4. Algeheel verbod**

De Wet op de kansspelen kent een verbod op kansspelen, tenzij daarvoor een vergunning is verleend. Door piramidespelen expliciet als een kansspel aan te duiden, vallen deze uiteraard ook onder het verbod van de Wet op de kansspelen. Er wordt in dit wetsvoorstel echter gekozen voor een verbod zonder de mogelijkheid tot vergunningverlening. De mogelijkheid tot vergunningverlening zou suggereren dat de integriteit van het piramidespel gewaarborgd is. Daarvan kan geen sprake zijn, gezien de aard van het piramidespel. Het belangrijkste verschil tussen het piramidespel en door de overheid toegelaten andere kansspelen is dat de kansen om te winnen bij het piramidespel zeer ongelijk verdeeld zijn tussen de deelnemers. Bij een piramidespel dalen de winstkansen met de stijging van het aantal deelnemers en derhalve met het verloop der tijd. Deelnemers die na een bepaald moment deelnemen hebben geen of nauwelijks kans om iets te winnen. Bij de door de overheid toegelaten andere kansspelen wordt de kans om te winnen of te verliezen daarentegen niet bepaald door het moment waarop of de fase waarin het kansspel zich bevindt, indien er überhaupt al sprake is van een begin of eind van het betreffende kansspel. Zelfs indien er sprake is van een – onvoorspelbaar – patroon van winst- en verlieskansen, zullen de winstkansen geen dalende lijn vertonen met het verloop der tijd. Integendeel, bij de meeste kansspelen zullen de winst- en verlieskansen bij iedere bepaalde inzet voor iedere deelnemer gelijk zijn. Ook bij kansspelen waarbij dat niet het geval is, zoals bij kansspelautomaten, vertonen de winstkansen geen dalende lijn met het verloop der tijd. De kans op winst daalt en stijgt volgens een onvoorspelbaar patroon. In geen enkel geval zijn de winst- en verlieskansen afhankelijk van het aantal voorafgaande deelnemers.

## **HOOFDSTUK II. ARTIKELSGEWIJS**

### **ARTIKEL I**

#### **Onderdeel A**

##### *Kansspel*

In het nieuwe tweede lid van artikel 1 wordt uitdrukkelijk bepaald dat onder een gelegenheid als bedoeld in onderdeel a van het huidige artikel 1 tevens het piramidespel wordt begrepen. Met andere woorden, het piramidespel is een vorm van kansspel.

In het nieuwe derde lid van artikel 1 wordt een omschrijving gegeven van het piramidespel. In deze definitie wordt de aard van het piramidespel tot uitdrukking gebracht. Het voordeel dat de deelnemer tracht te verwerven is geheel of gedeeltelijk afhankelijk van de bereidheid van latere deelnemers tot het doen van een inleg en het daadwerkelijk daartoe

overgaan. Hoewel iedere deelnemer in theorie de mogelijkheid heeft om nieuwe deelnemers te werven en aldus de voortgang van het piramidespel en de uitkomst van het piramidespel te kunnen beïnvloeden, is dat niet zonder meer bepalend voor het antwoord op de vraag of er sprake is van een kansspel. De Hoge Raad heeft immers bepaald dat niet de in abstracto bestaande mogelijkheid de uitkomst van een spel in overwegende mate te beïnvloeden, beslissend is, maar de wijze waarop het spel in het algemeen in de praktijk pleegt te worden gespeeld. Hieruit volgt dat er bij piramidespelen, waar 80 tot 90% van de deelnemers deelname met negatieve resultaten afsluit, zeker geen sprake is van een reële mogelijkheid om de uitkomst van het piramidespel te beïnvloeden. Derhalve is er sprake van een kansspel. Deze gedachtengang en de omschrijving in het nieuwe derde lid sluiten aan bij de jurisprudentie van de Hoge Raad. Het voordeel van de omschrijving in het nieuwe derde lid is dat indien de elementen/bestanddelen van die omschrijving vervuld zijn, automatisch ook voldaan is aan de delictsomschrijving van het huidige artikel 1, onder a. In de praktijk is de vervolging van piramidespelen enkele malen mislukt omdat de rechter oordeelde dat niet kon worden aangetoond dat de delictsomschrijving van het huidige artikel 1, onder a, was vervuld.

#### *Inleg*

Het nieuwe derde lid gaat uit van het standpunt dat de inleg bij een piramidespel in verschillende vormen kan plaatsvinden. Hierbij moet niet uitsluitend aan het betalen van een som geld gedacht worden, maar meer in het algemeen aan het inbrengen van een zaak of vermogensrecht. De inleg kan ook geschieden door het aangaan van een verplichting.

#### *Verbod*

Het feit dat het piramidespel als een kansspel wordt aangemerkt betekent dat het verbodsregime van het huidige artikel 1 van de Wet op de kansspelen ook van toepassing is op piramidespelen. Het geven van gelegenheid om deel te nemen aan een piramidespel is derhalve verboden (zie huidig artikel 1, onder a). Daarnaast is het bevorderen van de deelneming aan een piramidespel of het daartoe voor openbaarmaking of verspreiding bestemde stukken in voorraad hebben verboden (zie huidig artikel 1, onder b). Vervolgens is het opzettelijk in strijd met de waarheid het vermoeden wekken dat voor het piramidespel een vergunning is verleend verboden (zie huidig artikel 1, onder d). Dit is temeer van belang omdat er sprake is van een kansspel waarvoor geen vergunning verleend kan worden (zie onderdeel B). Tenslotte is de deelname aan het piramidespel verboden (zie huidig artikel 1, onder c).

#### **Onderdeel B**

Het huidige artikel 3, eerste lid, bepaalt dat voor een kansspel een vergunning kan worden verleend, tenzij de wet anders bepaald. Het huidige artikel 3, tweede lid, bepaalt dat voor zogenaamde spelmeeenschappen geen vergunning kan worden verleend.

Het nieuwe derde lid van artikel 3 bepaalt dat evenmin een vergunning kan worden verleend voor het piramidespel. Onder punt 4 van het algemene deel van deze memorie van toelichting is reeds uiteengezet welke reden hieraan ten grondslag ligt.

## ARTIKEL II

Artikel II voorziet in onmiddellijke inwerkingtreding na publikatie van de gewijzigde Wet op de kansspelen. Er is niet voorzien in een overgangstermijn met betrekking tot de toepasselijkheid van de verboden van artikel 1 en de strafbaarstellingen van de artikelen 31 en 32, eerste lid, van de Wet op de kansspelen. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is dat overigens wel overwogen, teneinde deelnemers die vóór inwerkingtreding van de gewijzigde wet geld hebben ingelegd, maar nog geen geld hebben ontvangen, gedurende een bepaalde periode in de gelegenheid te stellen het ingelegde geld terug te winnen door nieuwe deelnemers te werven, zonder dat dergelijke handelingen strafbaar zijn. Naar ons oordeel is dit echter geen werkelijke oplossing, maar veeleer een verschuiving in de tijd van het voorliggende probleem.

Deelnemers die geld hebben ingelegd vóór inwerkingtreding van de gewijzigde wet dienen zich na inwerkingtreding te onthouden van verdere deelname aan het piramidespel. Zij mogen geen nieuwe deelnemers werven (onderdeel b van artikel 1), noch mogen zij gebruik maken van de mogelijkheid om geld van andere deelnemers te ontvangen (onderdeel c van artikel 1). Indien de betrokken deelnemers zich aan deze verboden houden, zijn zij niet strafbaar op het moment dat de gewijzigde wet in werking treedt. Met het oog op de financiële gevolgen voor deze deelnemers lijkt dit een rigide oplossing, maar het is onvermijdelijk ergens een streep te trekken. Een overgangperiode zou er enkel toe leiden dat latere deelnemers met hetzelfde probleem worden geconfronteerd. In dat geval wordt het financiële risico enkel verschoven naar opvolgende deelnemers. Bovendien zou een overgangperiode ten onrechte de suggestie wekken dat de betrokken deelnemers alsnog hun inleggeld zouden kunnen terugwinnen. Tenslotte wijzen wij op het feit dat het in de aard van het piramidespel ligt dat de laatste deelnemers altijd gedupeerd worden omdat zij niets of weinig van hun ingelegde geld terugzien.

De Staatssecretaris van Justitie,  
E. M. A. Schmitz

De Minister van Financiën,  
G. Zalm