

Vergaderjaar 1997–1998

**25 523**

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

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 30 december 1997

#### **1. Inleiding**

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag over het onderhavige wetsvoorstel. Het doet ons genoeg doen dat de leden van de fracties van CDA, VVD, D66, RPF, SGP en GPV instemmen met het voorgestelde verbod op piramidespelen.

De leden van de RPF-fractie vragen om welke reden een verbod zolang op zich heeft laten wachten, terwijl dergelijke spelen reeds in de jaren dertig in zwang waren. Met een zekere regelmaat steken piramidespelen de kop op in Nederland. Tot voor kort was er gezien de relatief beperkte omvang van het verschijnsel geen noodzaak om op te treden. Dit jaar was er echter sprake van een verschijnsel dat qua omvang eerdere gebeurtenissen duidelijk overtrof. In vergelijking tot voorgaande keren hield de «piramide-gekte» deze keer langer aan, waren er meer organisatoren, deelnemers en gedupeerden, en ging er meer geld om in de piramidespelen. Daarnaast nam het verschijnsel ook in een aantal andere landen zorgwekkende proporties aan. Bovendien oordeelde de rechter bij de vervolging van een piramidespel dat niet aangenomen kon worden dat de delictsomschrijving van artikel 1, onder a, Wet op de kansspelen was vervuld. Deze combinatie van factoren heeft ons tot de overtuiging gebracht dat thans de noodzaak bestaat een expliciet wettelijk verbod op piramidespelen te formuleren.

Mede tegen de achtergrond van toegelaten kansspelen en de algemene bekendheid die het verschijnsel piramidespel inmiddels geniet, stellen de leden van de SGP-fractie vragen ten aanzien van de noodzaak tot overheidsop treden. In de memorie van toelichting hebben wij uiteengezet dat een piramidespel wezenlijk anders van aard is dan de in Nederland wettelijk toegelaten kansspelen. De bijzondere aard van het piramidespel als kansspel is gelegen in het feit dat de winst- en verlieskansen afhankelijk zijn van de fase waarin het spel zich bevindt. De kans dat een deelnemer wint of verliest, is afhankelijk van het verloop der tijd en het aantal voorgaande deelnemers. Naarmate de tijd vordert, wordt de winstkans kleiner. De kansen op winst zijn derhalve zeer ongelijk verdeeld over de deelnemers. Deze kenmerken maken het piramidespel uiterst lucratief voor hen die in de top van de piramide spelen. Dat zijn in ieder

geval de organisatoren en de onmiddellijk daarna toegetreden deelnemers. Deze zullen dan ook alles in het werk stellen om nieuwe deelnemers te werven. Ondanks het feit dat veel deelnemers waarschijnlijk wel ongeveer beseffen hoe het systeem functioneert, laten zij zich toch overhalen tot deelname. Gelet op het voorgaande zijn wij van mening dat er voldoende aanleiding bestaat voor een absoluut verbod op piramidespelen, mede met het oog op een eventuele herhaling van de «piramidegekte» in de toekomst.

In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie inzake de kansspelbelasting delen wij mee dat de mogelijkheid van heffing en inning van kansspelbelasting geen motief is geweest bij de aanpak van piramidespelen. Overigens is binnen het Ministerie van Financiën een studie gaande naar de eventuele noodzaak van herziening van de heffing van Nederlandse kansspelbelasting (zie nota Kansspelen herijkt, kamerstukken II 1995/96, 24 557, nr. 2, blz. 14). Daarbij zal ook de vraag naar de wenselijkheid van heffing van kansspelbelasting over piramidespelen worden betrokken.

## **2. Het piramidespel**

De leden van de CDA-fractie vragen hoe voorkomen kan worden dat piramidespelen de gedaante van «multilevel marketing» aannemen. In de memorie van toelichting merken wij op dat multilevel marketing qua uiterlijk gelijkenis vertoont met een piramidespel. Met andere woorden, de gedaantes van multilevel marketing en van een piramidespel kunnen gelijkenis vertonen. Om die reden is het wettelijk verbod dan ook niet uitsluitend afgestemd op de verschijningsvorm, maar tevens op het doel en de inhoud van het piramidespel.

De Britse Fair Trading Act 1973 bestrijkt ook multilevel marketing. Multilevel marketing activiteiten zijn echter niet zonder meer strafbaar. De strafbaarstelling in de Britse wetgeving is gekoppeld aan bepaalde elementen van een «trading scheme». Er moet sprake zijn van betalingen ten gunste van de organisator of een andere deelnemer in een «trading scheme», waarbij de betalende partij wordt overgehaald tot het doen van die betalingen door het vooruitzicht dat hij door nieuwe deelnemers te introduceren zelf weer geld of andere voordelen zal ontvangen. Met andere woorden, het gaat om een betaling teneinde daarmee een voordeel te verwerven dat afhankelijk is van de deelname en betaling door latere deelnemers. Hieruit volgt dat in de Britse wetgeving hetzelfde uitgangspunt is gekozen als in het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de voorgestelde definitie van het begrip piramidespel ontstaan is. Bij de totstandkoming van de definitie hebben wij ons laten inspireren door de wetgeving die in onder andere België en het Verenigd Koninkrijk op dit terrein bestaat. Vervolgens hebben wij verschillende formuleringen overwogen, waarbij de nu voorliggende het meest geschikt werd bevonden. Wij gaan ervan uit dat met de Raad voor de kansspelen het College van toezicht op de kansspelen wordt bedoeld. Het College is niet om advies gevraagd, gezien de wettelijk beperkte taakomschrijving van het College in Titel Va van de Wet op de kansspelen. Voorzover ons bekend bestaan er geen brancheorganisaties op het terrein van de piramidespelen. Wel hebben wij contact gehad met bedrijven die hun producten met behulp van multilevel marketing aan de man brengen en met een aantal anderen uit het veld, waaronder advocaten. Ook zijn er contacten geweest met het Openbaar Ministerie, onder meer met de voorzitter van de werkgroep piramidespelen. Deze werkgroep adviseert het College van procureurs-generaal inzake het verschijnsel piramidespelen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de voorgestelde definitie alle malafide praktijken op dit gebied dekt. Wij zijn van mening dat dat het

geval is. De gekozen definitie van het piramidespel gaat – eenvoudig gezegd – uit van een systeem waarbij deelnemers geld inleggen met het doel geld te verdienen aan de inleg door nieuwe deelnemers. Op het moment dat een deelnemer aan een piramidespel geld inlegt, verwerft hij geen voordeel, doch slechts de kans op voordeel in de toekomst. Dat mogelijkerwijs te behalen voordeel is echter afhankelijk van de inleg door latere deelnemers. Is er echter sprake van de verkoop van producten tegen een reële prijs, dan is er geen sprake van een piramidespel. In zo'n geval ontstaat er immers onmiddellijk een voordeel, dat bestaat uit het verkrijgen van een product of eventueel een vordering op de wederpartij in geval er niet direct geleverd wordt. Het te behalen voordeel is in dat geval dus niet afhankelijk van eventuele latere kopers.

Over de vraag welke prijs voor een bepaald product als reëel beschouwd dient te worden, kan in grensgevallen verschil van mening bestaan. Dat het geen reële prijs betreft, kan blijken uit het feit dat mensen die daadwerkelijk interesse hebben voor het aangeboden product het niet aanschaffen omdat ze de prijs te hoog vinden. In het geval er wel een reële prijs voor een product gevraagd wordt, zullen mensen die niet op het product afkomen, maar op de kans om geld te verdienen door deelname en inleg van latere deelnemers, eerder wegblijven.

De verkoop van producten via een piramide zal immers ten koste gaan van het voordeel dat een deelnemer hoopt te behalen door de inleg van latere deelnemers. Het verbod kan niet omzeild worden door in een piramidespel producten te verkopen waarvan de waarde slechts een gering deel van de inleg bedraagt. In dat geval is het uiteraard overduidelijk dat er geen sprake is van verkoop tegen een reële prijs en dat deelnemers uitsluitend deelnemen met het doel een voordeel te behalen dat afhankelijk is van de inleg door latere deelnemers.

Met betrekking tot de suggestie van de leden van de VVD-fractie om het begrip gelegenheid tussen aanhalingstekens te plaatsen, merken wij op dat het bij het begrip gelegenheid gaat om een begrip dat thans reeds voorkomt in artikel 1 van de wet, alwaar het evenmin tussen aanhalingsstekens is geplaatst. Het plaatsen tussen aanhalingstekens zou de suggestie kunnen wekken dat het hier om een ander begrip gaat, hetgeen niet het geval is.

Ter verduidelijking wijzen wij erop dat het woord gelegenheid in artikel 1 van de wet op twee verschillende wijzen wordt gebruikt. In artikel 1, onder a, wordt «gelegenheid» in combinatie met het werkwoord «geven» gebruikt. De handeling waar het om gaat is «gelegenheid geven», zoals bijvoorbeeld in onderdeel b van artikel 1 de handeling «het bevorderen van deelneming» is. Daarnaast wordt het woord «gelegenheid» gebruikt in de betekenis waarnaar artikel 1, onder b, verwijst. In onderdeel b wordt het woord «gelegenheid» zelfstandig gebruikt. Gelegenheid betekent daar «een gelegenheid waarbij men mededingt naar prijzen of premies en waar de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen». Dit is een definitie van het begrip «kansspel». De «gelegenheid» is daar de kern van het «kansspel». In de in het wetsvoorstel gehanteerde definitie wordt «gelegenheid» gebruikt in haar zelfstandige betekenis. Het voorgestelde artikel 1, tweede lid bepaalt dat een piramidespel ook een vorm van kansspel is, oftewel «een gelegenheid waarbij men mededingt naar prijzen of premies en waar de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen».

Met betrekking tot de suggestie om het begrip piramidespel tussen aanhalingstekens te plaatsen merken wij op dat dit begrip uitdrukkelijk wordt gedefinieerd in het wetsvoorstel. Als de bestanddelen van de voorgestelde definitie in artikel 1, derde lid vervuld zijn, betekent dat automatisch dat de bestanddelen van de omschrijving in artikel 1, eerste

lid, onder a, eveneens vervuld zijn. Indien bewezen is dat er sprake is van een gelegenheid «waarbij deelnemers een goed afgeven of een verplichting aangaan teneinde daaruit een voordeel te verwerven», is daarmee gegeven dat er sprake is van een gelegenheid «waarbij men mededingt naar prijzen of premies». Indien bewezen wordt dat er sprake is van een gelegenheid «waarbij men een voordeel kan verwerven dat geheel of ten dele afhankelijk is van de afgifte van een goed of het aangaan van een verplichting door latere deelnemers» is tevens bewezen dat er sprake is van een gelegenheid «waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen». Door deze opzet wordt het probleem ondervangen dat in ieder concreet geval moet worden aangetoond dat er sprake is van «enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen».

De leden van de D66-fractie vragen om een voorbeeld van een verplichting. Een dergelijk voorbeeld is het aangaan van een geldschuld. Kettingbrieven waarbij sprake is van de afgifte van een goed of het aangaan van een verplichting teneinde daaruit een voordeel te verwerven dat geheel of ten dele afhankelijk is van de afgifte van een goed of het aangaan van een verplichting door latere deelnemers, vallen ook onder het begrip piramidespel. Of het daarbij om kleine of om grote objecten of om verzamelaarsobjecten gaat, is in beginsel niet van belang. Zou men kleine objecten willen uitsluiten van het verbod, dan zou het wetsvoorstel een kwantitatieve grens, bijvoorbeeld een geldbedrag, moeten bevatten. Los van de vraag waar die grens zou moeten liggen, levert dat een reeks van problemen en vragen op, zoals: geldt die grens per deelname, per deelnemer en per afzonderlijk piramidespel? Bovendien doemt dan de vraag op wat onder één deelname of een afzonderlijk spel dient te worden verstaan. Wij vrezen dat door de introductie van een kwantitatieve grens het ontduiken van het verbod relatief eenvoudig zou worden gemaakt. Gelet op het doel van het wetsvoorstel, de bescherming van de potentiële deelnemer, ligt het echter in de rede dat het Openbaar Ministerie prioriteit zal geven aan het vervolgen van piramidespelen waar veel mensen aan deelnemen en waarin grote(re) geldbedragen omgaan. Uiteraard blijft het verzamelaars vrij staan om onderling verzamelobjecten te ruilen of om verzamelobjecten te kopen of verkopen, omdat in zo'n geval geen sprake is van een piramidespel.

Ook de leden van de RPF-fractie vragen of de zogenoemde kettingbrieven onder het verbod vallen. Kettingbrieven waarbij sprake is van de afgifte van een goed of het aangaan van een verplichting teneinde daaruit een voordeel te verwerven dat geheel of ten dele afhankelijk is van de afgifte van een goed of het aangaan van een verplichting door latere deelnemers, vallen ook onder het verbod. Dat wil zeggen dat een kettingbrief systeem waarin bijvoorbeeld uitsluitend brieven of prentbriefkaarten omgaan, zonder dat daarbij een goed wordt afgegeven of een verplichting wordt aangegaan, niet verboden is.

Met het verwerven van een voordeel wordt bedoeld het verwerven van een voordeel dat in het gangbare economische verkeer een bepaalde economische waarde bezit of op geld waardeerbaar is.

De leden van de GPV-fractie wijzen op het onderscheid dat gemaakt wordt tussen piramidespelen en andere kansspelen, en vragen zich af of dit onderscheid gerechtvaardigd kan worden. In dit verband vragen de leden van de GPV-fractie naar een overzicht van de procentuele winstkansen van deelnemers aan toegelaten kansspelen. Een dergelijk overzicht kunnen wij niet geven, daar er geen sprake is van één vaste winstkans per kansspel, per deelnemer of per deelname. De winstkans is van verschillende

factoren afhankelijk. Daarbij spelen onder meer een rol, afhankelijk van het kansspel in kwestie, het aantal prijzen, de hoogte van de prijs, de wijze van spelen, het soort loten en het aantal deelnemers. Wel kunnen wij de aandacht vestigen op het overzicht op pagina 25 van het jaarverslag van het College van toezicht op de kansspelen over 1996, waaruit blijkt hoeveel procent van de omzet van een bepaald kansspel wordt uitgekeerd aan prijzengeld. Hieruit volgt wat de gemiddelde kans over langere tijd is om een bepaald percentage van het ingelegde geld terug te winnen. Deze gemiddelde winstkansen zijn echter voor de beoordeling van het bijzondere karakter van het piramidespel niet relevant. Enerzijds betekent het feit dat bij een piramidespel het ingelegde geld geheel of voor een groot gedeelte weer – aan bepaalde deelnemers – wordt uitgekeerd, niet per definitie dat het een acceptabel kansspel is. Anderzijds betekent het feit dat het ingelegde geld wordt uitgekeerd aan wellicht maar 20% van de deelnemers, niet per definitie dat het piramidespel een onacceptabel kansspel is. De bijzondere aard en dientengevolge de onaanvaardbaarheid van het piramidespel is gelegen in het feit dat de winst- en verlieskansen afhankelijk zijn van de fase waarin het spel zich bevindt. De kans dat een deelnemer wint of verliest, is afhankelijk van het verloop der tijd en het aantal voorgaande deelnemers. Van deze factoren heeft een deelnemer geen weet, en kan hij vaak ook geen weet hebben. De (bijvoorbeeld) 20% winnaars is dus geen willekeurige groep, maar een groep die bestaat uit de 20% die als eersten deelnemen. De overige 80% deelnemers heeft een winstkans die 0% of vrijwel 0% bedraagt. Bovendien stijgt de winstkans niet meer na verloop van tijd. De winstkansen zijn dus zeer ongelijk verdeeld. Een kleine groep wint veel, een grote groep niets. Overigens wordt door organisatoren van een piramidespel de suggestie gewekt dat iedere deelnemer op ieder moment de kans heeft om grote sommen geld te winnen. Het enige dat de deelnemer behoeft te doen is het werven van nieuwe deelnemers. Het verraderlijke schuilt nu juist in het feit dat het vinden van nieuwe deelnemers na verloop van tijd praktisch onmogelijk wordt. Bij de kansspelen die onder de huidige Wet op de kansspelen zijn toegelaten, heeft daarentegen iedere deelnemer een kans om iets te winnen, ongeacht het tijdsverloop of het aantal deelnemers. Bovendien is het algemeen bekend dat het om een kansspel gaat en de uitkomst dus niet of nauwelijks te beïnvloeden is. Zoals wij in de memorie van toelichting reeds uiteenzetten, zijn wij van mening dat de aard van het piramidespel zodanig is dat uitsluitend een algeheel verbod voldoende bescherming biedt aan potentiële deelnemers.

Wij zijn van mening dat hetgeen de leden van de GPV-fractie opmerken ten aanzien van de negatieve gevolgen van kansspelen, in versterkte mate geldt voor piramidespelen. Bovendien is gebleken dat deelnemers aan een piramidespel in een aantal gevallen aan meerdere spelen tegelijkertijd deelnamen of meerdere malen inlegden in hetzelfde spel. Er is dus lang niet altijd sprake van een eenmalige gebeurtenis. Bovendien zijn de ingelegde bedragen vaak vele malen groter dan bij de legale kansspelen. Daarnaast wijzen wij op het feit dat het merendeel der deelnemers per definitie niets van hun inleg terugziet. Bij legale kansspelen is per saldo het gemiddelde verlies van de verliezers en de gemiddelde winst van de winnaars veel kleiner. Wat het risico van gokverslaving betreft, merken wij op dat daarvan vrijwel uitsluitend sprake is bij kansspelautomaten en bepaalde casinospelen, en niet bij de andere kansspelen die legaal op de Nederlandse markt worden aangeboden. Bij piramidespelen is er wellicht geen sprake van gokverslaving, mede omdat door de hoge inleg veel deelnemers financieel gezien slechts tot eenmalige deelname in staat zijn, maar de financiële en sociale gevolgen zijn vergelijkbaar ernstig of ernstiger.

Zowel de leden van de VVD-fractie als de leden van de SGP-fractie vragen naar de criteria die de Hoge Raad hanteert om te bepalen of er sprake is

van een kansspel. Artikel 1, onder a, van de Wet op de kansspelen bepaalt dat er sprake moet zijn van «aanwijzing der winnaars door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen». Voor het antwoord op deze vraag is volgens de Hoge Raad bepalend welke resultaten de grote meerderheid der spelers in de praktijk bij het spel behaalt. Dit kan bewezen worden door vaststelling van het in feite behaalde spelresultaat van een statistisch relevant aantal spelers in een statistisch even relevant tijdsbestek. In de praktijk betekent dat observatie van het spel in kwestie en analyse van de behaalde spelresultaten. Tot bewijs kunnen echter ook diene verklaringen van getuigen en deskundigen nopens het spel en de wijze waarop dit in de het algemeen in de praktijk pleegt te worden gespeeld. Daarbij heeft de Hoge Raad overwogen dat aan het kansspelkarakter niet wordt afgedaan door het feit dat de doorsneespeeler kan aanleren het spel aldus te spelen dat hij zijn winstkansen vergroot, aangezien niet de in abstracto bestaande mogelijkheid de uitkomst van het spel in overwegende mate te beïnvloeden, beslissend is, maar de wijze waarop het spel in het algemeen in de praktijk pleegt te worden gespeeld. Bij een piramidespel behaalt de grote meerderheid der spelers in de praktijk geen resultaat, dat wil zeggen, ze zien helemaal niets terug van hun inleg. Dat leidt ons tot de conclusie dat er sprake is van een kansspel.

Met betrekking tot de andere juridische middelen die gebruikt kunnen worden in de strijd tegen piramidespelen, wijzen wij op een aantal rechterlijke uitspraken. Op basis van de Colportagewet heeft de President van de Rechtbank Groningen in een vonnis van 25 april 1997 bepaald dat potentiële deelnemers aan een piramidespel de tijd gegund moet worden een eventuele deelname te overdenken. Het Gerechtshof Leeuwarden heeft met toepassing van de Colportagewet in twee arresten van 22 oktober 1997 bepaald dat het ingelegde geld moest worden terugbetaald aan de deelnemers. Het Wetboek van strafrecht biedt met name in de strafbaarstelling van oplichting aanknopingspunten voor bestrijding van het piramidespel. Er zijn voor zover ons bekend nog geen veroordelingen geweest op basis van oplichting.

De rechtbank Dordrecht heeft in een vonnis van 25 maart 1997 geoordeeld dat een organisator van een piramidespel handelde in strijd met artikel 83 van de Wet toezicht kredietwezen (Wtk) omdat hij «al dan niet op termijn opvorderbare gelden van het publiek had aangetrokken». De betreffende organisator «garandeerde» de deelnemers namelijk terugbetaling van hun inleg. Vervolging van piramidespelen op grond van de Wtk is niet mogelijk wanneer geen terugbetaling wordt toegezegd. In hetzelfde vonnis sprak de Rechtbank de organisator vrij van het handelen in strijd met de Wet toezicht effectenverkeer (Wte) door het aanbieden van «schuldbrieven en/of soortgelijke waardepapieren, in elk geval effecten». De door de betreffende organisator uitgegeven effecten waren niet verhandelbaar en de rechter was van oordeel dat «in de Wte verhandelbaarheid kennelijk een kenmerk van een effect is». Het Gerechtshof Den Haag kwam bij arrest van 5 december 1997 met betrekking tot de Wtk tot hetzelfde oordeel en achtte, met een van de rechtbank enigszins afwijkende motivering, overtreding van de Wte niet bewezen. Vervolging van andere organisatoren van piramidespelen op grond van de Wte ligt niet in de rede.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie betreffende de fiscale behandeling van piramidespelen merken wij op dat de opbrengsten uit piramidespelen volgens de gewone fiscale regels in de inkomstenbelasting worden betrokken. Beslissend is of sprake is van een bron van inkomen, waarvoor van belang is of voordeel was beoogd en redelijkerwijs was te verwachten. Voor gewone deelnemers in een piramidespel is er doorgaans geen sprake van een redelijkerwijs te verwachten voordeel. Doorgaans zullen de voor- en nadelen van het

piramidespel van de gewone deelnemers daarom niet in de heffing worden betrokken. Verliezen van deze deelnemers zijn dus niet aftrekbaar. Voor de deelnemers die actief betrokken zijn bij de organisatie van een piramidespel, zoals de zogenoemde managers, is veelal wel sprake van een bron van inkomen. Belastingheffing vindt dan plaats over het verschil tussen inleg en opbrengsten. De organisatoren van piramidespelen zullen doorgaans als ondernemer worden aangemerkt, waardoor belastingheffing over hun winst plaatsvindt.

De leden van de VVD-fractie en de leden van de GPV-fractie vragen waarom gewacht wordt met een verandering van de Wet op de kansspelbelasting. Zoals hiervoor in antwoord op de vragen van de leden van de SGP-fractie is aangegeven, is binnen het Ministerie van Financiën een studie gaande naar de eventuele noodzaak van herziening van de heffing van de Nederlandse kansspelbelasting. Daarbij zal ook de fiscale behandeling van piramidespelen aan de orde komen. Er kan niet worden volstaan met een wijziging van het begrip kansspel. Tevens moet antwoord worden gegeven op de volgende vragen:

- Wie kan het beste als belastingplichtige worden aangemerkt, de speler of de organisator?
- Welke heffingsgrondslag moet worden gehanteerd, de inzet, de prijzen of de spelopbrengst?
- Welk tarief moet worden toegepast, bijvoorbeeld 25% zoals bij loterijen of 33 $\frac{1}{3}$ % zoals bij casinospelen?
- Moeten vrijstellingen gelden, en zo ja, welke?
- Hoe moet een eventuele wijziging doorwerken naar andere belastingwetten (zie artikel 23, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en artikel 11, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de omzetbelasting 1968)?

De nadere studie die voor de beantwoording van deze vragen nodig is, vindt plaats in het kader van de hiervoor genoemde uitgebreidere studie naar de noodzaak tot aanpassing van de Wet op de kansspelbelasting.

De leden van de fracties van CDA, VVD, D66 en GPV stellen vragen met betrekking tot de handhaving van het verbod op de piramidespelen en de houding van het Openbaar Ministerie in deze.

Wij wijzen op het feit dat het Openbaar Ministerie reeds een aantal malen vervolging heeft ingesteld tegen piramidespelen, overigens niet uitsluitend op basis van de Wet op de kansspelen. Bovendien heeft de Minister van Justitie het College van procureurs-generaal gevraagd de mogelijkheden tot vervolging te onderzoeken. Hiertoe heeft het College een werkgroep piramidespelen ingesteld die tot taak heeft alle wettelijke mogelijkheden tot vervolging in kaart te brengen en het College te adviseren inzake het verschijnsel piramidespelen. Naar aanleiding van het wetsvoorstel heeft er overleg plaatsgevonden met de voorzitter van deze werkgroep.

Hoewel bijeenkomsten waarop potentiële deelnemers worden overgehaald tot deelname aan een piramidespel vaak in besloten kring plaatsvinden, betekent dat niet dat ze geheim zijn. Integendeel, het is in het belang van de organisatoren van een piramidespel om zoveel mogelijk gegadigden te bewegen tot deelname. Dat gebeurt veelal op speciaal daartoe belegde bijeenkomsten. De gebeurtenissen in de afgelopen periode hebben geleerd dat door het grote aantal gedupeerden een piramidespel vaak reeds korte tijd na aanvang in de bekendheid komt. Bovendien zal een piramidespel vaak ook bekend worden doordat er actief nieuwe deelnemers geworven worden. Deelnemers en met name gedupeerde deelnemers kunnen als een belangrijke bron van informatie dienen voor onder meer het Openbaar Ministerie. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat het «Meld- en informatiepunt piramidespelen» ter gelegenheid van zijn opheffing recentelijk heeft besloten alle verzamelde

informatie over te dragen aan de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en de Economische Controledienst. Deze diensten zijn bijzonder geïnteresseerd in de verzamelde informatie, met name in de informatie over de zogenoemde managers van de piramidespelen.

Krachtens artikel 31 van de Wet op de kansspelen wordt het gelegenheid geven om deel te nemen aan een kansspel als een misdrijf beschouwd. Het bevorderen van een dergelijke deelname wordt als een overtreding beschouwd. Krachtens artikel 6 van de Wet op de economische delicten wordt een misdrijf in dit geval met ten hoogste twee jaren gevangenisstraf of een geldboete van de vierde categorie gestraft. Een overtreding wordt met een hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de vierde categorie gestraft. Een geldboete van de vierde categorie bedraagt ten hoogste vijftientigduizend gulden. Deelname aan een kansspel kan krachtens artikel 32, eerste lid, van de Wet op de kansspelen worden bestraft met een geldboete van ten hoogste tienduizend gulden. Deze strafmaten zijn na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ook van toepassing op piramidespelen. Ter verduidelijking vullen wij hier de memorie van toelichting op het punt van de strafbaarstelling van deelname aan het piramidespel nog aan met enkele opmerkingen. In de memorie van toelichting zetten wij uiteen dat een deelnemer aan een piramidespel niet strafbaar is indien hij zich vanaf het moment van inwerkingtreding van de gewijzigde wet van verdere handelingen onthoudt. Strikt genomen vervult deze deelnemer de delictsomschrijving. Hij neemt vanaf het moment van inleg immers deel aan het piramidespel. Hij zal echter gewoonlijk geen reële mogelijkheden hebben om deze deelname te beëindigen. Onder die omstandigheden gaat de deelnemer in beginsel vrijuit op grond van een strafuitsluitingsgrond. Te denken valt met name aan de strafuitsluitingsgronden overmacht en afwezigheid van alle schuld. Wel mag in het kader van die strafuitsluitingsgronden van de deelnemer worden verlangd dat hij de betalingen door latere deelnemers aan hem weigert. Straffeloos is de deelnemer slechts als hij alles doet en nalaat wat redelijkerwijs van hem verlangd kan worden om te voorkomen dat zijn deelname aan het piramidespel feitelijk nog effect sorteert. De bescherming van potentiële latere deelnemers, die dit wetsvoorstel beoogt te bieden, verplicht hem daartoe.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is tot een evaluatie, één jaar na inwerkingtreding van de gewijzigde wet. Afhankelijk van het aantal vervolgingen dat plaats heeft gevonden lijkt het ons zinvol één of meerdere jaren na inwerkingtreding de toepassing van de wet te evalueren.

In antwoord op de vraag van de leden van de GPV-fractie naar omzeiling van het voorgestelde verbod, verwijzen wij naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar het verschijnsel «multilevel marketing». Het wettelijk verbod is niet uitsluitend afgestemd op de verschijningsvorm, maar op de inhoud en het doel van het piramidespel. Het aanpassen van de naam, gedaante of presentatie zal er derhalve niet toe leiden dat het verbod buiten toepassing blijft. Ook hebben ons signalen bereikt dat bepaalde organisatoren zouden willen overgaan tot het in besloten kring organiseren van piramidespelen teneinde daarmee het voorgestelde verbod te omzeilen. Artikel 2 van de Wet op de kansspelen verklaart artikel 1 niet van toepassing op gelegenheden als daarin bedoeld, die noch voor het publiek zijn opengesteld, noch bedrijfsmatig worden gegeven. Uit de jurisprudentie blijkt dat er evenwel niet snel sprake is van een gelegenheid die noch voor het publiek is opengesteld, noch bedrijfsmatig wordt gegeven.

In de activiteiten die voormalige organisatoren van piramidespelen op dit moment ontplooiën, bestaat weinig inzicht. Wel is over het algemeen de organisatie en deelname van piramidespelen sterk teruggelopen gedurende de laatste maanden.



De leden van de VVD-fractie wensen graag meer informatie over piramidespelen in internationaal verband, met name ten aanzien van de Britse wettelijke regeling. Wat dit laatste betreft verwijzen wij naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de Britse Fair Trading Act. In aanvulling daarop wijzen wij op het feit dat de Britse Fair Trading Act evenals de Belgische Wet betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en de bescherming van de consument vanuit een andere opzet dan de Nederlandse Wet op de kansspelen zijn geschreven. Nederland kent geen met de betreffende Britse en Belgische wetten vergelijkbare algemene wet ter bescherming van de economische belangen van de consument. Bepalingen ter bescherming van de consument zijn in Nederland in verschillende wettelijke regelingen terug te vinden. Als voorbeeld noemen wij het Burgerlijk Wetboek, de Wet op het Consumentenkrediet en de Colportagewet. De bepalingen uit deze wetten kunnen in bepaalde gevallen ook van toepassing zijn op bepaalde aspecten van een piramidespel.

Piramidespelen die worden aangeboden uit het buitenland vallen eveneens onder het voorgestelde wettelijke verbod, zoals dat onder de huidige Wet op de kansspelen reeds geldt voor het uit het buitenland afkomstige aanbod van kansspelen. Indien de aanbieder medewerking krijgt van in Nederland gevestigde of werkzame personen, kan er sprake zijn van het bevorderen van deelneming aan een piramidespel, hetgeen ook verboden is. In dit verband verwijzen wij als voorbeeld naar het geschil tussen de Nationale Postcodeloterij en de gebroeders Schindler, die als agenten van de Süddeutsche Klassenlotterie op de Nederlandse markt actief zijn (zie de brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie van 11 maart 1997). Wat het aanbod via Internet betreft, verwijzen wij naar het meer algemene probleem van aanbod van kansspelen of andere ongeoorloofde aanbiedingen via dit kanaal. Dit aanbod en de aanpak ervan worden thans bestudeerd in het kader van het project elektronische snelweg en het onderzoek technologische ontwikkelingen en kansspelen (zie de brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 25 november 1997)

De leden van de SGP-fractie vragen naar de mogelijkheden tot het instellen van vorderingen tot terugbetaling en/of schadevergoeding voor gedupeerden van piramidespelen die reeds plaatsgevonden hebben voor inwerkingtreding van het voorgestelde verbod. Deze mogelijkheden worden niet beïnvloed door het voorgestelde algemeen verbod, maar moeten beoordeeld worden aan de hand van de omstandigheden op het moment dat het piramidespel in kwestie gespeeld werd. Van terugbetaling of schadevergoeding kan sprake zijn in geval een gesloten overeenkomst nietig of vernietigbaar is, dan wel ontbonden wordt, of in geval er sprake is van een onrechtmatige daad. Als voorbeeld noemen wij de eerder aangehaalde arresten van het Gerechtshof Leeuwarden van 22 oktober 1997. Wegens strijd met de Colportagewet werd de overeenkomst als nietig aangemerkt. De deelnemers aan het piramidespel waren gerechtigd tot het instellen van een vordering tot terugbetaling van hetgeen op grond van een nietige overeenkomst was voldaan.

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

De Minister van Financiën,  
G. Zalm