
Marktordening van het loterijstelsel

Eén markt voor
loterijproducten?

Mei 2020

Mei 2020

Dit rapport geschreven onder verantwoordelijkheid van dr. Gülbahar Tezel (partner Advisory) en onder leiding van Robert Hensgens (director). Voor vragen naar aanleiding van dit rapport kunt u contact opnemen via robert.hensgens@pwc.com of +31 (0) 88 792 7353.

Dit rapport is geschreven in opdracht van Ministerie van Justitie en Veiligheid. Wij stellen het rapport uitsluitend op voor u als opdrachtgever, in overeenstemming met de opdrachtbevestiging d.d. 8 oktober 2019. Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid of zorgplicht op basis van de inhoud van ons rapport. De opdrachtgevers vrijwaren PwC te allen tijde tegen aanspraken van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot de opdrachtgevers, met uitzondering van aanspraken van derden ter zake van (gestelde) inbreuk op intellectuele eigendomsrechten van die derden en behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PwC. Voor meer informatie over de totstandkoming van het rapport en de toepasselijke disclaimers verwijzen we naar laatste pagina van dit rapport.

© 2020 PwC. Alle rechten voorbehouden. 'PwC' verwijst naar de juridische entiteiten zoals omschreven in de legal disclaimer. Zie daarvoor <https://www.pwc.nl/nl/onze-organisatie/legal-disclaimer.html>.

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Management Samenvatting | 3 |
| 1. Introductie | 6 |
| 1.1. Aanleiding..... | 6 |
| 1.2. Kenmerken huidig stelsel | 7 |
| 1.3. Onderzoeksvragen en aanpak | 7 |
| 2. Economische afbakening van de markt (deelvraag 1) | 9 |
| 2.1. Introductie marktafbakening | 9 |
| 2.2. Concurrentie in het huidige stelsel | 11 |
| 2.3. Potentiële concurrentie in afwezigheid van regulering..... | 20 |
| 2.4. Conclusie | 22 |
| 3. Beleidsmatige bepaling van de markt (deelvraag 2) | 23 |
| 3.1. Kansspelverslaving | 24 |
| 3.2. Fraude en witwassen | 24 |
| 3.3. Consumentenbescherming | 25 |
| 3.4. Kanalisatie | 26 |
| 3.5. Afdrachten..... | 27 |
| 3.6. Conclusie | 28 |
| 4. Implicaties voor de marktordening (deelvraag 3) | 29 |
| 4.1. Alternatieve marktordeningsstelsels | 29 |
| 4.2. Beoordeling marktordeningsstelsels..... | 30 |
| 4.3. Conclusie | 32 |
| Appendix A. - Literatuurlijst | 33 |
| Appendix B. - Geïnterviewde partijen | 35 |
| Appendix C. - Onderzoeksvragen uit offerteaanvraag..... | 36 |
| Appendix D. - Reacties marktpartijen..... | 37 |

Management Samenvatting

Het Nederlandse loterijstelsel bestaat op grond van de Wet op de kansspelen uit een drietal segmenten: 1) de staatsloterij; 2) lotto; en 3) goededoelenloterijen. De staatsloterij en lotto worden aangeboden door de Nederlandse Loterij B.V. (hierna: NLO). NLO is eigendom van de Nederlandse Staat. Er zijn diverse aanbieders van goededoelenloterijen. De Nationale Goede Doelen Loterijen N.V. (hierna: GDL) is daarvan de grootste aanbieder en bekend van onder andere de Nationale Postcode Loterij. De zogeheten instantloterijen (krasloten) en de sportprijsvragen (Toto) maken geen onderdeel uit van het loterijstelsel en vallen buiten de reikwijdte van dit rapport.

Het huidige loterijstelsel is gedifferentieerd per segment. Voor de staatsloterij en lotto is er één wettelijk aangewezen aanbieder, terwijl het stelsel voor goededoelenloterijen ‘open’ is: elke (aspirant)aanbieder kan een vergunning aanvragen. De verplichte afdrachtspercentages verschillen ook per segment: goededoelenloterijen moeten minimaal 40% van de omzet afdragen aan goede doelen; de staatsloterij moet minimaal 15% afdragen aan de Staat; over lotto moet minimaal 18% afgedragen worden.

In 2011 is een modernisering van het kansspelbeleid aangekondigd. Het uitgangspunt daarvan is dat het aanbieden van kansspelen geen kerntaak van de overheid is. Het kabinet is van mening dat de beleidsdoelstellingen van het kansspelbeleid – het tegengaan van kansspelverslaving, voorkomen van illegaliteit en beschermen van de speler – in principe kunnen worden geborgd door strikte vergunningsvoorwaarden in combinatie met handhaving door de Kansspelautoriteit (hierna: de Ksa).

Gelet op de uitgangspunten van het gemoderniseerde kansspelbeleid rijst de vraag of het huidige, per segment gedifferentieerde, stelsel nog wenselijk is. Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid aan PwC gevraagd om te onderzoeken of er sprake is van één economische en beleidsmatige markt voor loterijproducten en wat het antwoord op deze vraag impliceert voor de marktordening van het loterijstelsel.

Wij beantwoorden de onderzoeksvragen op basis van literatuuronderzoek aangevuld met interviews. Daarbij hanteren we een economisch denkkader om het functioneren van de loterijmarkt te analyseren en de welvaartsgevolgen van beleid in kaart te brengen. In het gehanteerde kader zijn zogeheten marktfalen richtinggevend voor overheidsinterventie. Op de loterijmarkt zijn er bijvoorbeeld marktfalen in de vorm van maatschappelijke risico's die gepaard gaan met kansspelen, zoals kansspelverslaving. Als de overheid dergelijke marktfalen kan repareren, dan zorgt concurrentie voor welvaart voor consumenten. Een stijging van de consumentenwelvaart kan bijvoorbeeld tot uiting komen in de vorm van aantrekkelijker producten (leukere spelconcepten, hogere prijzen) of meer keuzemogelijkheden.

Politieke of ideologische overwegingen vallen buiten de reikwijdte van dit rapport of de verleende opdracht. Men kan principieel van mening zijn dat deelname aan loterijen door de overheid ontmoedigd zou moeten worden. Met dat uitgangspunt is elke vorm van volumestijging op de markt onwenselijk en is consumentenwelvaart niet per se een logisch toetsingscriterium.

Deelvraag 1: In welke mate vindt er substitutie plaats tussen verschillende loterijproducten?

De eerste deelvraag in dit rapport is of er sprake is van substitutie tussen verschillende loterijproducten. Met andere woorden, in hoeverre concurreren loterijproducten met elkaar? Om dat te bepalen onderzoeken wij zowel de mate van concurrentie in de huidige situatie en de potentiële concurrentie in een hypothetische situatie zonder regulering. Het doel van deze analyse is om te bepalen of een alternatieve marktordening zou kunnen leiden tot meer concurrentie en daardoor tot meer consumentenwelvaart.

De beschikbare empirische informatie duidt erop dat er *in het huidige stelsel* enige mate van concurrentie is tussen loterijsegmenten. De conclusie is niet eenduidig, omdat er weinig empirisch onderzoek is verricht naar substitutie op de Nederlandse loterijmarkt. Aan de ene kant duiden de lage elasticiteiten die in de literatuur worden gevonden op beperkte concurrentie tussen loterijen. De eigen- en kruisprijselasticiteiten tussen loterijproducten zijn laag. Een lage kruisprijselasticiteit betekent dat spelers slechts in beperkte mate overstappen van het ene naar het andere loterijproduct na een verandering van de prijs of kwaliteit. Aan de andere kant zijn er diverse indicatoren die duiden op aannemelijke concurrentie in het huidige stelsel. De productkenmerken van verschillende loterijproducten komen sterk overeen. Hetzelfde geldt voor de speelmotieven van spelers van

verschillende loterijen. Daarnaast lijken de twee grote aanbieders, NLO en GDL, niet meer af te dragen aan hun beneficianten (respectievelijk de Staat en andere aandeelhouders en goede doelen) dan de minimale verplichting om daarmee hun uitkeringspercentage te maximeren. Dat duidt op concurrentie tussen de loterijen.

Analyse van *een hypothetische situatie zonder regulering* maakt duidelijk dat de potentiële concurrentie tussen loterijproducten groter is omdat het huidige loterijstelsel de concurrentie beperkt. Ten eerste is er momenteel sprake van een asymmetrie in de vergunningsvoorwaarden met betrekking tot relevante concurrentieparameters. Loterijen met een relatief hoog verplicht afdrachtspercentage kunnen bijvoorbeeld minder uitkeren aan spelers en daardoor een minder aantrekkelijk product bieden. Een stelsel waarin niet wordt gedifferentieerd zou ervoor zorgen dat loterijaanbieders op een gelijk speelveld concurreren. Ten tweede wordt het aanbod momenteel beperkt door het wettelijke monopolie. In afwezigheid van regulering zouden aanbodssubstitutie en toetreding naar verwachting toenemen. Een alternatieve marktordening (zonder differentiatie en zonder wettelijk monopolie) zou dus tot meer concurrentie leiden. Meer concurrentie leidt naar verwachting tot een grotere doelmatigheid en tot meer diversiteit, hetgeen de attractiviteit van het spelaanbod ten goede komt.

Deelvraag 2: Verschillen de publieke belangen per loterijproduct en hoe kunnen de publieke belangen worden geborgd?

In dit rapport wordt ingegaan op zes publieke belangen. Naast consumentenwelvaart gaat het om het beheersen van vier mogelijke maatschappelijke risico's en het op peil houden van de afdrachten aan goede doelen. In de tweede deelvraag onderzoeken we de maatschappelijke risico's en de afdracht aan goede doelen.

Kansspelen gaan in het algemeen gepaard met bepaalde maatschappelijke risico's, zoals het risico op kansspelsverslaving of de kans op witwaspraktijken. Het kansspelbeleid van de overheid is erop gericht deze risico's te beheersen. In dit rapport beantwoorden wij de vraag hoe groot de maatschappelijke risico's zijn voor loterijen, in hoeverre deze risico's verschillen per loterijproduct en hoe de verschillende publieke belangen kunnen worden geborgd. Uit ons onderzoek volgt dat de maatschappelijke risico's voor loterijen (t.o.v. andere kansspelen) beperkt zijn en dat zij niet wezenlijk verschillen tussen de loterijproducten:

- 1) *Voorkomen van kansspelsverslaving*. Het risico op kansspelsverslaving bij loterijen is relatief laag. Uit onderzoek blijkt dat loterijen vanwege het *long odds* karakter minder verslavend zijn dan andere kansspelen. Loterijen kennen in vergelijking met andere kansspelen een lage verslavingsscore en een laag aantal probleem- en risicospelers;
- 2) *Bestrijden van witwassen en fraude*. Deelname aan een loterij is een relatief onaantrekkelijke manier om wit te wassen omdat de verwachte waarde van een lot relatief laag is, bijvoorbeeld in vergelijking met casinospelen. Witwassen via deelname aan een loterij komt dan ook nauwelijks voor. Fraude bij het uitvoeren van loterijen is in theorie mogelijk, maar in de praktijk niet waarschijnlijk gegeven de bestaande vergunningseisen en het toezichtinstrumentarium daarop van de Ksa;
- 3) *Beschermen van de consument*. Loterijproducten vragen ten opzichte van andere kansspelproducten meer aandacht om de transparantie te borgen en misleidende reclame te voorkomen. De reden daarvoor is dat de verwachte opbrengst (winkansen * hoogte van de prijzen) van deelname aan een loterij relatief complex is en minder gestandaardiseerd dan bijvoorbeeld de verwachte opbrengst van deelname aan casinospelen. De verwachting is dat de bestaande spelregels voor transparantie en reclame, en het toezicht daarop door de Ksa, effectief zijn om de risico's te mitigeren.
- 4) *Stimuleren deelname legaal aanbod (kanalisatie)*. Het risico dat spelers van loterijen kiezen voor illegaal aanbod is beperkt. Om een aantrekkelijke loterij neer te zetten zijn hoge prijzen nodig. Om hoge prijzen aan te kunnen bieden zijn veel spelers nodig, en dat vereist een grote naamsbekendheid via het maken van reclame. Het is echter moeilijk voor een illegale aanbieder om veel reclame te maken zonder dat dit opvalt bij de toezichthouder.

Het op peil houden van de afdrachten aan goede doelen wordt in het regeerakkoord als een doel aangemerkt. De afdrachten aan goede doelen worden nu gedreven door de gedifferentieerde regulering. De regulering schrijft aan de loterijen in het artikel 3-segment en lotto een minimumafdracht aan goede doelen voor. Voor de staatsloterij geldt een minimumafdracht aan de staat. De voorschriften voor de staatsloterij en de lotto bevatten daarnaast een minimumuitkering aan prijzen. Er is echter geen inherent onderscheid tussen de verschillende loterijproducten dat vraagt om dergelijke differentiatie. Alle loterijen zouden, vrij van verplichte percentages, zelf kunnen kiezen welk deel van de opbrengsten zij willen uitkeren aan goede doelen. Deze keuze is afhankelijk van de bereidheid van spelers om daarvoor te betalen.

Het is aannemelijk dat een systeem zonder verplichte afdracht percentages aan goede doelen leidt tot een daling van de afdrachten aan goede doelen ten opzichte van de status quo. Voor zover dat maatschappelijk onacceptabel wordt geacht kan een verplicht (uniform) afdrachtperscentage aan goede doelen worden ingevoerd dat geldt voor alle loterijen. Via een verplicht (uniform) afdrachtperscentage kunnen de afdrachten in principe op het maatschappelijk gewenst niveau worden gehouden. In elk geval lijkt de huidige differentiatie per segment geen noodzakelijk instrument om de afdrachten op peil te houden.

Deelvraag 3: Wat is, gegeven het antwoord op de eerdere deelvragen, de optimale marktordening?

In de derde deelvraag vergelijken wij alternatieve marktordeningsstelsels door het verwachte effect op de verschillende publieke belangen (consumentenwelvaart, beheersen maatschappelijke risico's, op peil houden afdrachten) in kaart te brengen. Wij concluderen dat het huidige stelsel, dat gedifferentieerd en deels gesloten is, waarschijnlijk leidt tot een beperking van de concurrentie, terwijl dat op grond van de borging van de publieke belangen niet noodzakelijk is. In het huidige stelsel is er enige mate van concurrentie tussen loterijen. Die concurrentie neemt naar verwachting toe in een meer open marktordeningsstelsel.

Uit de voorgaande analyses blijkt dat het niet per se noodzakelijk is om beleid te differentiëren per loterijproduct om de maatschappelijke risico's te beheersen. Voor zover loterijen leiden tot maatschappelijke risico's kunnen deze effectief worden gemitigeerd door de combinatie van eisen aan loterijvergunningen en toezicht door de Ksa. De afdrachten aan goede doelen kunnen op peil worden gehouden via een verplicht afdrachtperscentage voor alle loterijen. Er is dan ook geen evidente reden voor differentiatie tussen loterijproducten of voor aanbodrestricties zoals beperking van het aantal vergunningen via een wettelijk monopolie.

Wij hebben twee alternatieve marktordeningsstelsels onderzocht, die beide ongedifferentieerd zijn en geen aanbodrestricties kennen: een open stelsel mét en zonder verplichte afdracht aan goede doelen. Beide stelsels zijn open in de zin dat iedereen die voldoet aan de voorwaarden van de Ksa een vergunning kan krijgen voor het aanbieden van een loterij. De Ksa houdt wel toezicht op naleving van de vergunningseisen en spelregels op de markt. Beide stelsels zijn ongedifferentieerd in de zin dat het gereguleerde onderscheid tussen verschillende loterijproducten vervalt. Het verschil tussen de varianten is dat er in het ene stelsel een verplicht (minimum)afdrachtperscentage aan goede doelen geldt en in het andere niet.

Beide stelsels (open stelsel mét en zonder afdracht) leiden naar verwachting tot meer concurrentie. De redenen daarvoor zijn dat: a) er een gelijk speelveld ontstaat tussen de aanbieders; en b) dat de drempels voor aanbods substitutie en toetreding lager worden in vergelijking met het huidige stelsel. Als gevolg van concurrentie krijgen aanbieders sterkere prikkels voor doelmatigheid en innovatie, hetgeen aanbieders naar verwachting vertalen in hogere uitkeringspercentages en een aantrekkelijker productaanbod. Het nut dat consumenten ontlenen aan het meespelen van loterijen (de consumentenwelvaart) stijgt daardoor. De exacte orde grootte van de verwachte stijging kan op basis van de analyses in dit rapport niet worden bepaald.

Een hogere consumentenwelvaart, gedreven door hogere uitkeringspercentages en een aantrekkelijker spelaanbod, gaat naar verwachting gepaard met een stijging van de deelname aan loterijen. Er kan ook een stijging optreden van het aantal reclame-uitingen van loterijaanbieders. Toegenomen concurrentie kan immers betekenen dat aanbieders zich van elkaar willen onderscheiden om marktaandeel te winnen. Zolang er beperkte maatschappelijke risico's zijn, en/of deze goed gemitigeerd kunnen worden, zijn groei van de markt en meer reclame niet per se problematisch. Belangrijke voorwaarde daarvoor is dat er strikte algemene spelregels gelden en dat de Ksa daar toezicht op houdt.

Een open stelsel heeft ten slotte effect op de afdrachten aan goede doelen. Daarbij kan meer concurrentie een positief effect hebben op de afdrachten: een aantrekkelijker spelaanbod leidt tot een vergroting van de totale markt. In een open stelsel zónder een verplicht (minimum)afdrachtperscentage is het niettemin aannemelijk dat de totale afdrachten zullen dalen. Spelers van loterijen lijken weliswaar de afdrachten aan goede doelen te waarderen, waardoor loterijen zich van de concurrentie kunnen onderscheiden door veel af te dragen aan goede doelen, maar het is onwaarschijnlijk dat deze waardering zo hoog is dat de afdrachten aan goede doelen op peil blijven zonder een wettelijk (minimum)afdrachtperscentage.

Om te zorgen voor een maatschappelijk gewenst niveau van maatschappelijke afdrachten aan goede doelen, kan in een open stelsel een (minimum)afdrachtperscentage worden geïntroduceerd. Dat uniforme (minimum)percentage geldt dan voor alle loterijen. Wat een wenselijke hoogte is voor een dergelijk percentage is een politieke keuze. Een laag minimumpercentage kan ertoe leiden dat de totale afdrachten niet het gewenste niveau halen. Een hoog percentage zorgt ervoor dat er aanbieders minder uit kunnen keren aan de spelers, waardoor het spelaanbod onaantrekkelijker wordt. Dat kan een negatief effect hebben op de hele markt, waardoor ook de afdrachten uiteindelijk zelfs kunnen dalen.

1. Introductie

1.1. Aanleiding

In 2011 is de modernisering van het kansspelbeleid aangekondigd. Het uitgangspunt van de modernisering van de kansspelen is dat het aanbieden van kansspelen geen kerntaak van de overheid is. Het kabinet is van mening dat een passend en attractief kansspelaanbod kan worden gerealiseerd door een stelsel waarbij de doelstellingen van het kansspelbeleid (voorkomen van kansspelverslaving, consumentenbescherming en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit) daar waar de betrokken belangen dat toelaten, niet meer worden bereikt door het aanbod te beperken¹, maar door strikte vergunningsvoorwaarden en strenge handhaving door de Kansspelautoriteit.

Ten aanzien van het loterijstelsel is in 2016 als eerste stap besloten tot het toestaan van een fusie tussen de voorlopers van Staatsloterij B.V. (hierna Staatsloterij) en De Lotto B.V. (hierna Lotto) en toen is een verlaging van het afdrachtspercentage naar 40% voor goededoelenloterijen aangekondigd (van kracht per 1 januari 2020). Door de verlaging van dit percentage krijgen vergunninghouders meer (financiële) ruimte hun spelaanbod te vernieuwen zodat zij beter kunnen inspelen op de wensen van het publiek in een veranderend kansspelandschap.

In mei 2016 heeft de rechtbank Amsterdam de afwijzing van een artikel 3-vergunning aan Lottovate vernietigd.² Vervolgens heeft de Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie in juli 2016 beleidsregels vastgesteld³ die een open stelsel voor goededoelenloterijen introduceren. Sindsdien neemt de Ksa vergunningsvragen voor het zogenoemde artikel 3-segment in behandeling.

Tegelijkertijd worden de staatsloterij⁴ en lottospelen nog steeds uitgevoerd door Nederlandse Loterij B.V. (NLO), dat het wettelijk monopolie heeft op het aanbieden van deze spelen. Voor zover de verschillende loterijproducten (goededoelenloterijen, de staatsloterij en lottospelen) met elkaar concurreren, bestaat er dus mogelijk een ongelijk speelveld. Daar waar sprake is van eenzelfde markt, is het wenselijk om een gelijk speelveld te creëren door aanbieders aan dezelfde regels en marktordening te onderwerpen.⁵ Bovendien schrijft de beleidseconomie voor dat overheidsinterventie vooral gericht moet zijn op het corrigeren van marktfalen.⁶ Het is de vraag of segmentering van de markt, met een wettelijk monopolie op een deelmarkt, de minst ingrijpende maatregel is om de publieke belangen te borgen.

Hier komt bij dat de Raad van State in 2018 aan de Ksa (belast met de taak om vergunningen te verlenen) heeft gevraagd om het monopolie voor de Staatsloterij en de Lotto nader te motiveren in het kader van een juridische procedure waarin belanghebbende partijen deze monopolies betwisten.⁷ Het is wenselijk om inzicht te krijgen of de publieke belangen op de loterijmarkt ook in een ander marktorderingsstelsel, met minder vergaand overheidsingrijpen, kunnen worden geborgd. Voor de instantloterij en de sportwedenschappen oordeelde de Raad van State overigens wel dat een één-vergunningstelsel gerechtvaardigd is. Deze segmenten vallen buiten de reikwijdte van dit rapport.

Tegen deze achtergrond is de vraag wat de volgende stap moet zijn in de modernisering van marktordening van loterijen. De afgelopen jaren heeft het kabinet verschillende onderzoeken uit laten voeren naar de gevolgen van verschillende vormen van marktordening, zoals concurrentie *om* de markt (aanbesteding) of concurrentie *op* de markt met verschillende aanbieders.⁸ Het primaire doel van onderhavige onderzoek is om te analyseren of de verschillende loterijproducten in het loterijstelsel economisch en beleidsmatig tot dezelfde markt behoren. Met deze analyse beantwoorden wij uiteindelijk de vraag of er een alternatieve marktordening bestaat voor het loterijstelsel waarmee de publieke belangen effectiever kunnen worden geborgd.

¹ Kamerbrief 24557 nr.152

² Rb. Amsterdam, 12 mei 2016, [ECLI:NL:RBAMS:2016:3120](#)

³ Beleidsregels van de Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie van 12 juli 2016, kenmerk 782071: Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen.

⁴ In dit rapport wordt de term staatsloterij met en zonder hoofdletter gebruikt. Met hoofdletter verwijst naar de onderneming Staatsloterij B.V. en zonder hoofdletter verwijst naar het loterijsegment staatsloterij, zoals ook wordt gebruikt in de WOK, waar in theorie ook andere loterijen actief in zouden kunnen zijn.

⁵ Kamerbrief 24557 nr.152

⁶ Zie bijvoorbeeld Teulings et al. (2003).

⁷ Zie zowel Raad van State, 2 mei 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1467](#) en [ECLI:NL:RVS:2018:1466](#).

⁸ Zie o.a. SEO (2010), SEO (2019) en SEO (2019b).

1.2. Kenmerken huidig stelsel

Het Nederlandse loterijstelsel is bij Wet op de Kansspelen (hierna: WOK) opgedeeld in een aantal segmenten. Voor elk van deze segmenten staan belangrijke karakteristieken wettelijk vast, zoals de maximale trekkingsfrequentie en het afdrachtspercentage. De WOK onderscheidt drie voor dit onderzoek relevante segmenten: 1) de staatsloterij; 2) de lotto; en 3) loterijen die met de opbrengst het maatschappelijk belang dienen (artikel 3 loterijen, of goededoelenloterijen).⁹

Voor de lotto en de staatsloterij geldt een wettelijk monopolie. Er is voor beide segmenten één, door de Staat aangewezen, aanbieder. De vergunning voor de staatsloterij is voor onbepaalde tijd verleend aan Staatsloterij B.V., de lotto vergunning is verleend voor bepaalde tijd aan Lotto B.V.. Dit zijn beiden dochtermaatschappijen van NLO.

In 2016 is het segment van goededoelenloterijen opengesteld is het mogelijk om hiervoor een vergunning te krijgen. Deze vergunningen worden uitgegeven voor het artikel 3-segment, een verwijzing naar het artikel in de WOK die de vergunning voor goededoelenloterijen vaststelt. De Nationale Goede Doelen Loterijen N.V. (GDL) beschikt over drie vergunningen (voor de Postcode Loterij, de Vriendenloterij en de Bankgiroloterij) en is van oudsher de grootste aanbieder van goededoelenloterijen. Er zijn momenteel vier andere vergunningen verleend in dit segment, namelijk aan: Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen, Fairshare, Lottovate en Impact Loterij.

Tabel 1: Overzicht van de verschillende soorten vergunningen¹⁰

| Segment | Marktvorm | Uitkering prijzen | Afdracht | Max. trekkingen per jaar | Lotprijs | Partijen |
|---|-----------|-------------------|--|---------------------------------|-----------------|--|
| Staatsloterij | Monopolie | ≥ 60% | ≥ 15% aan Staat | 69 trekkingen | Max €30 per lot | Nederlandse Loterij N.V. |
| Lotto | Monopolie | ≥ 47,5% | ≥ 18% verdeeld over NOC*NSF (72,46%) en ALN (27,54%) | 600 lotto's en 12 cijferspellen | Max €30 per lot | Nederlandse Loterij N.V. |
| Goede doelen loterijen | Open | Geen eis | ≥ 40% aan instellingen algemeen belang | 69 trekkingen | Max €30 per lot | Nationale Goede Doelen Loterijen N.V., SNL, Lottovate, Impact Loterij, Fairshare |
| <i>Buiten de reikwijdte van dit rapport</i> | | | | | | |
| Instant-loterijen | Monopolie | ≥ 47,5% | Volledige opbrengst verdeeld over NOC*NSF (72,46%) en ALN (27,54%) | 120 miljoen instantloten | Max €30 per lot | Nederlandse Loterij N.V. |

1.3. Onderzoeksvragen en aanpak

Tegen de achtergrond van de benodigde kennisopbouw voor beleidsvorming voor het loterijstelsel, heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid gevraagd om onderhavige onderzoek uit te voeren. De hoofdvraag van dit onderzoek is of er sprake is van één markt voor verschillende loterijproducten en wat de implicatie daarvan is voor de marktordening. De opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid bevat vier deelvragen (Appendix C). We hebben deze deelvragen verwerkt tot hoofdvragen, die wij beantwoorden in drie secties in dit rapport. Figuur 1 bevat een overzicht van de belangrijkste onderzoeksvragen en de opbouw van dit rapport.

⁹ Een ander loterijsegment onder de WOK is de instantloterij (waaronder bijvoorbeeld krasloten vallen). Instantloterijen wijken aanzienlijk af van de lotto en de overige loterijen in hun productkenmerken. Met name de tijd tussen trekking en aankoop van het lot is veel korter (instant) bij instantloterijen. Het is niet aannemelijk dat dit segment qua publieke belangen of economische kenmerken overeenkomt met de overige loterijen. Om deze reden blijft dit segment verder grotendeels buiten beschouwing.

¹⁰ Wet op Kansspelen (WOK). Art. 3, Art. 8-14, Art.14a-14e, Art. 27a-27f en de verschillende vergunningen.

In sectie 2 beantwoorden we de vraag in hoeverre de verschillende loterijproducten met elkaar concurreren. Daarbij maken we onderscheid tussen de feitelijke concurrentie in het huidige stelsel en de potentiële concurrentie in een hypothetische situatie in afwezigheid van regulering. In sectie 3 onderzoeken we de publieke belangen en in hoeverre deze verschillen tussen de verschillende loterijproducten. Daarmee beoordelen wij of beleidsmatige differentiatie per product noodzakelijk is om de publieke belangen te borgen. Sectie 4 geeft, op basis van de eerdere secties, onze conclusies ten aanzien van de marktordening op de loterijmarkt. Deze discussie is gestructureerd aan de hand van twee alternatieve marktordeningsstelsels.

Wij beantwoorden de onderzoeksvragen hoofdzakelijk op basis van bestaande empirische literatuur over de loterijmarkt. Ten tweede baseren wij ons op de economische theorie. Appendix A bevat een literatuuroverzicht. Wij hebben daarnaast een aantal interviews afgenomen met stakeholders en experts. Appendix B bevat de lijst met geïnterviewde partijen. In de context van dit rapport hebben wij geen eigen empirisch onderzoek uitgevoerd.

Figuur 1: Onderzoeksvragen

Hoofdvraag

Is er sprake van één markt voor loterijproducten en wat betekent dit voor de marktordening voor het loterijstelsel?

Subvragen

1. *In welke mate vindt substitutie plaats tussen verschillende loterijproducten?*
 - a) *In hoeverre concurreren loterijproducten met elkaar in het huidige stelsel?*
 - b) *In hoeverre concurreren loterijproducten met elkaar in afwezigheid van regulering?*
2. *In hoeverre verschillen de publieke belangen per loterijproduct?*
 - a) *Wat zijn de publieke belangen (maatschappelijke risico's en overige doelen)?*
 - b) *In hoeverre verschillen de publieke belangen per loterijproduct?*
 - c) *Hoe kunnen publieke belangen worden geborgd?*
3. *Wat is, gegeven het antwoord op de eerdere deelvragen, de optimale marktordening?*

2. Economische afbakening van de markt (deelvraag 1)

In deze sectie onderzoeken we in hoeverre verschillende loterijproducten met elkaar concurreren. Het doel van deze analyse is om te bepalen of een alternatieve marktordening zou kunnen leiden tot meer concurrentie en daardoor tot meer consumentenwelvaart. Daartoe introduceren we eerst de gangbare economische concepten die worden gebruikt voor marktafbakening en/of concurrentieanalyse (sectie 2.1.). Vervolgens gaan we in op de mate van concurrentie in het huidige loterijstelsel (sectie 2.2.). Vervolgens analyseren we de potentiële concurrentie tussen loterijproducten in een hypothetische situatie zonder de huidige gedetailleerde regulering (sectie 2.3.). Deze sectie wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies (sectie 2.4.).

2.1. Introductie marktafbakening

Het doel van deze sectie is om te bepalen of een alternatieve marktordening zou kunnen leiden tot meer concurrentie tussen loterijproducten en daarmee bij te dragen aan een hogere consumentenwelvaart. De consumentenwelvaart is het verschil tussen de waarde die een consument hecht aan een product en de prijs van het product. De theorie is dat concurrentie prikkelt tot een stijging van de waarde van het product (doordat er een aantrekkelijker productaanbod komt) en tot een lagere prijs (doordat aanbieders worden aangezet tot doelmatigheid). In veel sectoren waarin concurrentie is geïntroduceerd, bijvoorbeeld de telecomsector of de luchtvaart, heeft concurrentie bijgedragen aan een verruiming van de keuzemogelijkheden en een daling van de kosten.¹¹

Het startpunt van de analyse in deze sectie is om de mate van concurrentie tussen loterijproducten in het huidige loterijstelsel te onderzoeken. In de mededinging is de marktafbakening een middel om de concurrentie in de markt in kaart te brengen. Indien aanbieders in voldoende mate concurreren spreekt men van één markt. Daar waar sprake is van eenzelfde markt, is het in beginsel wenselijk om een gelijk speelveld te creëren door concurrenten aan dezelfde regels en marktordening te onderwerpen om marktverstoring te voorkomen. Dit leidt, in afwezigheid van marktfalen, tot de optimale allocatieve uitkomst.¹²

Naast de huidige concurrentie is het voor onze analyse van belang om de potentiële concurrentie te onderzoeken – de mogelijke concurrentie in afwezigheid van de huidige, gedetailleerde regulering. Hierdoor wordt inzicht geboden in de gevolgen voor de concurrentie in een alternatieve marktordening. Daarmee kan worden onderzocht of een alternatieve marktordening kan bijdragen aan meer concurrentie en daarmee een hogere consumentenwelvaart.

De economische bepaling van de markt, ofwel marktafbakening, wordt in mededinging gebruikt om te identificeren naar welke alternatieve producten consumenten kunnen overstappen bij een prijsverhoging. De analyse is gebaseerd op empirische onderzoek volgens de SSNIP-methode. Hierbij wordt het (overstap)gedrag van consumenten onderzocht op basis van een prijsverhoging of kwaliteitsverlaging van 5-10%.

Voor de SSNIP-test is het gedrag van de zogeheten ‘marginale’ consument(en) van belang. De marginale consument is de consument die het meest prijsgevoelig is, bijvoorbeeld omdat deze bovengemiddeld goed geïnformeerd is en verschillende alternatieve producten met elkaar vergelijkt. De marginale consumenten nemen als eerste het product niet langer af na een prijsverhoging en zijn dus een belangrijke groep voor aanbieders bij het bepalen van de prijs van een product. Als deze groep groot is dan is een prijsverhoging van 5-10% niet winstgevend omdat te veel consumenten het product niet meer afnemen. De hoeveelheid vertrekkende consumenten die ervoor zorgt dat een prijsverhoging niet winstgevend is staat in de economische literatuur ook wel bekend als de *critical loss*.

Bij de SSNIP-methode wordt gestart vanuit de kleinst mogelijke monopoliseerbare markt (bijv. lotto). Stel dat er maar één aanbieder van de lotto is, de hypothetische monopolist. Vervolgens wordt geanalyseerd of de

¹¹ Zie bijvoorbeeld Teulings et al. (2005), Ministerie van Economische Zaken (2008) en Hoj et al. (1995).

¹² Zie o.a. Stiglitz (1988) die stelt dat in afwezigheid van marktfalen, de meest efficiënte uitkomst (‘de grootste koek’) wordt bereikt zonder overheidsinterventie. Het bereiken van een efficiënte uitkomst wordt gedreven door de ‘juiste’ prijs (of kwaliteit). Indien producenten op een ongelijk speelveld concurreren door regulering, wordt de totstandkoming van deze prijs belemmerd.

hypothetische monopolist op deze markt gedisciplineerd wordt door vraag- of aanbod vanuit andere segmenten (bijv. staatsloterij), ook wel vraag- en aanbodssubstitutie genoemd (zie Figuur 2). Op het moment dat de aanbieder de prijs verhoogt (met 5-10%) zullen consumenten naar waarschijnlijkheid reageren. Er is echter geen andere aanbieder van de lotto waar consumenten naar kunnen overstappen. Indien de aanbieder winstgevend de prijs kan verhogen, omdat er weinig consumenten overstappen, dan is lotto een aparte markt. Als de monopolist dit niet kan, omdat voldoende lotto-spelers overstappen naar de staatsloterij als gevolg van de prijsverhoging, dan is de markt breder dan enkel de lotto en concurreert het lotto product met de staatsloterij. Vanuit deze bredere markt wordt dan weer een SSNIP-test uitgevoerd met een volgend segment (bijv. goededoelenloterijen). De uiteindelijke relevante markt is de kleinste markt waarin een hypothetische monopolist de prijs wel winstgevend kan verhogen. De relevante vraag voor loterijproducten is dus: als de prijs van een product omhooggaat met 5-10%, stappen spelers dan over naar alternatieve loterijproducten, in zo'n mate dat het niet rendabel is voor de monopolist om de prijsverhoging door te voeren?

Figuur 2: Marktafbakening via vraag- en aanbodssubstitutie¹³

De SSNIP-test beschouwt zowel vraag- als aanbodssubstitutie als indicatoren om het gedrag na een prijsverhoging te analyseren.

Vraagsubstitutie

In onderzoek naar vraagsubstitutie wordt vastgesteld welke producten door de consument als alternatieven worden beschouwd. Bij een prijsverhoging zijn de alternatieven andere producten waar de consumenten naar kan overstappen.

Bij analyse van vraagsubstitutie is de leidende conceptuele vraag: zullen spelers van een product A in reactie op een 5-10% prijsverhoging van het product, door een hypothetische monopolioïde aanbieder, in zodanig grote mate overstappen naar een alternatief product (product B) dat een dergelijke prijsverhoging voor de hypothetische monopolist niet winstgevend is?

Aanbodssubstitutie

Bij analyse van aanbodssubstitutie is de leidende conceptuele vraag: kunnen aanbieders van een alternatief product (product B), in reactie op een 5-10% prijsverhoging door een hypothetische monopolioïde aanbieder van product A, op korte termijn en zonder aanzienlijke investeringen hun productieprocessen aanpassen om product A te produceren, zodanig dat een dergelijke prijsverhoging voor de monopolioïde aanbieder niet winstgevend zou zijn?

De alternatieve aanbieder moet op korte termijn (1 à 2 jaar) kunnen toetreden en geen aanzienlijke investeringen hoeven doen (geen verzonken kosten). De bijkomende productie die op de markt wordt gebracht zal een disciplinerende werking hebben op het concurrentiegedrag van de betrokken ondernemingen.

Empirisch onderzoek dat wordt gebruikt bij de SSNIP-test is voornamelijk gebaseerd op elasticiteiten. Een elasticiteit vertegenwoordigt het effect van een prijsverhoging op de vraag naar het product. De eigenprijselasticiteit is hoeveel de vraag van consumenten daalt na een prijsverhoging. Een elasticiteit van 1 betekent dat de vraag daalt met 1 procent bij een stijging van de prijs met 1 procent. Onderdeel van de eigenprijselasticiteit is de kruisprijselasticiteit. De kruisprijselasticiteit meet de stijging in de verkoop van product A ten gevolge van een prijsverhoging van product B. Deze stijging wordt gedreven door hoeveel consumenten overstappen naar het andere product.

Zoals hierboven beschreven, kijkt de SSNIP-test naar de verandering in vraag en aanbod als gevolg van een 5-10% verandering in prijs/kwaliteit. De werkelijke prijs, in economische zin, van een loterij is gecompliceerder dan enkel de prijs van een lot. Tegenover de aankoop van elk lot staat een bepaalde waarde die mogelijk gewonnen kan worden, waardoor de effectieve prijs lager is dan de lotprijs. Voor loterijproducten is de logische manier om prijs/kwaliteit te onderzoeken aan de hand van de zogeheten 'effectieve prijs' van een lot (zie Figuur 3). De effectieve prijs omvat de lotprijs, de winkans en het prijzenpakket.

Naast de effectieve prijs zijn er ook andere indicatoren die een rol kunnen spelen in de keuze van de consument. Een loterij biedt, naast het verkopen van een droom, ook de kans om geld te doneren voor goede doelen. Consumenten ontlenen nut aan het doneren aan goede doelen.¹⁴ Daarnaast speelt er bij bepaalde loterijen ook de

¹³ Zie Europese Commissie (1997) voor de richtlijnen.

¹⁴ Zie o.a. SEO (2019) en de uitkomsten in Figuur 5.

fear of missing out mee, de angst om iets te missen waar andere mensen wel aan deelnemen. Voor de Nationale Postcode Loterij zit dit in het spelconcept doordat andere loterijspelers in hetzelfde postcodegebied winnen, terwijl een speler van een loterij die al jaren meespeelt bang is dat zijn nummers de volgende keer wel winnend zijn. Indien spelers waarde hechten aan de afdracht aan goede doelen of een specifiek spelconcept kan dit ertoe leiden dat de reactie op de effectieve prijs beperkt is.

Figuur 3: De effectieve prijs op de markt voor loterijen

De effectieve prijs (E) is de verwachte waarde van een lot van een loterij. Deze bestaat uit de lotprijs (p), verminderd met de verwachte winst bestaande uit de winkans (k) vermenigvuldigd met het prijzengeld (j) waaronder een eventuele jackpot. De onderstaande formule is een versimpelde weergave van de effectieve prijs.

$$E = p - (k * j)$$

Voor elke loterij is deze effectieve prijs net wat anders samengesteld, door bijvoorbeeld de mogelijkheid tot roll-over (dat de jackpot niet gewonnen wordt) of dat een prijs gedeeld moet worden met andere spelers. Het principe is echter telkens hetzelfde, de lotprijs wordt verminderd met de verwachte waarde van het spel.

2.2. Concurrentie in het huidige stelsel

Het doel van deze sectie is om de concurrentie tussen de verschillende loterijproducten in het huidige stelsel te analyseren. In de introductie hebben wij beschreven hoe de SSNIP-test, waarmee concurrentie tussen producten of segmenten wordt getoetst, werkt voor loterijen. Dit rapport is gebaseerd op bestaande empirische literatuur. Er zijn in de literatuur onvoldoende empirische gegevens beschikbaar om een volledige SSNIP-test uit te voeren voor de Nederlandse loterijmarkt.

Er is wel indirecte informatie beschikbaar waaruit de concurrentiele situatie in het Nederlandse loterijstelsel kan worden afgeleid, zie Tabel 2. Tabel 2 bevat een aantal kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren die informatief zijn over de mate van concurrentiedruk. De indicatoren moeten vooral in samenhang worden geïnterpreteerd, de indicatoren in isolatie kunnen verschillende richtingen op wijzen. Onze analyse op basis van de interpretatie van de indicatoren is een indirecte analyse van de concurrentie en daarmee geen volwaardige vervanging voor een SSNIP-test gebaseerd op empirisch vastgestelde prijselasticiteiten.

Tabel 2: Overzicht van de verschillende indicatoren

| | Indicator | Interpretatie |
|----------------------------------|---|---|
| Kwantitatieve indicatoren | <i>Prijselasticiteit</i> | Hoge prijselasticiteit duidt op prijsgevoelige consumenten waardoor de aanbieder niet winstgevend de prijs kan verhogen en duidt daarmee op concurrentie |
| | <i>Kruisprijselasticiteiten</i> | Hoge kruisprijselasticiteit duidt op prijsgevoelige consumenten die overstappen naar andere producten waardoor de aanbieder niet winstgevend de prijs verhogen en duidt daarmee op concurrentie |
| Kwalitatieve indicatoren | <i>Transparantie</i> | Gebrek aan transparantie kan leiden tot weinig substitutie |
| | <i>Productkenmerken</i> | Vergelijkbare productkenmerken maken substitutie waarschijnlijker |
| | <i>Speelmotieven</i> | Vergelijkbare speelmotieven maken substitutie waarschijnlijker |
| | <i>Uitkeringspercentages</i> | Hoge uitkeringspercentages (gegeven de regulatorische verplichtingen) impliceren concurrentiedruk |
| | <i>Marketinguitgaven</i> | Hoge marketingkosten kunnen duiden op concurrentie |
| | <i>Omzet trends</i> | De combinatie van een stijgende omzet van een partij en dalende van een andere partij kan duiden op concurrentie |
| | <i>Barrières voor aanbods substitutie</i> | Lage barrières maken aanbods substitutie meer waarschijnlijk en leidt tot meer concurrentiedruk |

Prijselasticiteit

De eerste indicator is de (eigen) prijselasticiteit. De eigen prijselasticiteit geeft aan in welke mate consumenten reageren op een prijsverandering van een product. Tabel 3 geeft de beschikbare empirische informatie over de eigen prijselasticiteit van loterijproducten in Nederland en het buitenland.

Uit de empirische literatuur ontstaat een beeld dat de eigenprijselasticiteit van loterijen in het algemeen op ongeveer -1 ligt.¹⁵ Dat betekent dat als de effectieve prijs van een loterij met 1% stijgt (b.v. omdat de prijs van loten hoger wordt en de uitkeringen hetzelfde blijven), de vraag naar de loten met 1% daalt. Een elasticiteit van -1 is elastisch noch inelastisch. De spelers reageren weliswaar wel op veranderingen in effectieve prijzen, maar niet in hoge mate.

Voor de specifieke situatie in Nederland heeft alleen ACM in 2015 onderzoek gedaan in het kader van de fusie tussen de Staatsloterij en de Lotto.¹⁶ Het onderzoek bestond uit het meten van de veranderingen in de werkelijke verkoopcijfers bij een verandering in concurrentieparameters zoals het uitkeringspercentage en de jackpot. Uit het onderzoek kwam naar voren dat alle producten een elasticiteit hadden van tussen de -1 en 0,1. Dat zijn relatief lage elasticiteiten die in principe duiden op beperkte concurrentiedruk. De goededoelenloterijen zijn in dit onderzoek niet onderzocht.

Tabel 3: Overzichtstabel met elasticiteiten

| Artikel | Segment | Land | Jaren | Elasticiteit |
|---------------------------|----------------------------|------|-----------|----------------------------|
| ACM (2015b) | Staatsloterij en lotto's | NLD | 2009-2015 | [-1 tot 0,1] |
| Forrest et al. (2004) | Saturday (Wednesday) Lotto | VK | 1997-2000 | -0,9 (-3,21) ¹⁷ |
| Frontier Economics (2014) | Lottery draw | VK | 2006-2013 | -1,08 |
| Perez & Forrest (2011) | Verschillende lotto's | ESP | 1997-2007 | [-0,8 tot -0,4] |

Lage (eigen) prijselasticiteiten duiden in principe op beperkte concurrentiedruk omdat consumenten niet sterk reageren op prijsprikkels. Echter, de elasticiteiten moeten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, om verschillende redenen.

Ten eerste kunnen de relatief lage elasticiteiten, die uit het onderzoek van ACM blijken, in theorie ook een teken zijn van concurrentie. Een hypothetische monopolioïde aanbieder (bijvoorbeeld NLO in deze situatie) zou namelijk zijn prijs verhogen tot het niveau dat de prijsverhoging niet langer winstgevend is omdat te veel consumenten het product niet langer afnemen. Op een dergelijk prijsniveau mogen hogere elasticiteiten worden verwacht. Het feit dat de elasticiteiten die ACM vindt relatief laag zijn (wat atypisch is als er sprake zou zijn van monopolieprijzen) kan dus ook worden uitgelegd als een teken dat NLO wel degelijk werd gedisciplineerd. Mogelijk vindt er concurrentiedruk plaats vanuit andere kanalen (goededoelenloterijen, andere factoren die niet in de effectieve prijs zitten) of is er een invloed van de regulering of aansturing door de aandeelhouder.

Ten tweede kunnen de gemeten elasticiteiten gepaard gaan met de zogeheten *reverse cellophane fallacy*.¹⁸ Elasticiteiten worden geschat voor de gemiddelde consument en de SSNIP-test wordt op die elasticiteit gebaseerd. Als de vraagelasticiteitscurve stijgt dan is de gemiddelde elasticiteit niet per se een nauwkeurige benadering voor de werkelijke vraagelasticiteit na een 5-10% prijsverhoging (SSNIP-test). Dit methodologische probleem kan ertoe leiden dat markten te nauw worden afgebakend.

Ten slotte is het in het algemeen niet eenvoudig om elasticiteiten voor loterijproducten te berekenen als gevolg van meetproblemen. Spelers reageren mogelijk vertraagd op prijsveranderingen (b.v. na opzeggen abonnement) of er is sprake van pieken met verhoogde elasticiteit (b.v. rond december).

¹⁵ Zie SEO (2017).

¹⁶ Zie ACM (2015b) en de bijlage met de toelichting van de kwantitatieve analyse.

¹⁷ Uit het onderzoek van Forrest et al. (2004) blijkt dat de deelname aan de loterij op woensdag wel een hoge elasticiteit kent, in tegenstelling tot hetzelfde product met de trekking op zaterdag.

¹⁸ Zie Froeb & Werden (1992).

Kruisprijselasticiteit

De tweede indicator waarnaar gekeken wordt is de kruisprijselasticiteit. Een kruisprijselasticiteit geeft aan hoeveel procent de verkoop stijgt voor product A bij een toename van de prijs met 1% van product B. De kruisprijselasticiteit is sterk gerelateerd aan de eigen prijselasticiteit: de eerste is in feite een onderdeel van de laatste. Kruisprijselasticiteiten spelen een belangrijke rol bij het vaststellen van vraagsubstitutie omdat dit de mogelijke alternatieve producten in kaart brengt. Een hoge kruisprijselasticiteit betekent dat consumenten sterk reageren bij een prijsverandering van een ander product. Als veel consumenten bij een prijsverhoging van product A overstappen naar product B zijn de producten substituten van elkaar.

Tabel 4 bevat de beschikbare informatie over de kruisprijselasticiteit van loterijproducten in Nederland en het buitenland. De geciteerde studies in de tabel analyseren de verkoop van loten na veranderingen in de effectieve prijs. Hieruit blijkt dat er een lage kruisprijselasticiteit is tussen loterijen en de lotto. Dit duidt op weinig vraagsubstitutie. Het grootste deel van de literatuur is gebaseerd op onderzoek buiten Nederland.

Voor het concentratiebesluit van de ACM (2015b) is kwantitatief onderzoek uitgevoerd naar de concurrentiedruk (op basis van substitutie) tussen de Nederlandse staatsloterij en diverse lottoproducten. ACM concludeert: "... tussen de meeste loterijen en lottospelen van partijen geen of weinig concurrentiedruk lijkt te bestaan. In een aantal gevallen is mogelijk sprake van enige concurrentiedruk... Deze effecten zijn over het algemeen klein."¹⁹ Er is geen empirisch onderzoek beschikbaar naar vraagsubstitutie met betrekking tot de verschillende goededoelenloterijen.

Tabel 4: Overzichtstabel met kruisprijselasticiteiten

| Artikel | Segment | Land | Jaren | Elasticiteit |
|-------------------------|--|------|-----------|--|
| ACM (2015b) | Staatsloterij en lotto | NLD | 2009-2015 | [-0,1 tot 0] |
| Forrest et al. (2004) | Lotto vs Thunderball Wed. vs. Sat. Lotto | UK | 1997-2000 | 0 and n.s. -0,74 |
| Forrest & McHale (2007) | Lotto en EuroMillions | UK | 1999-2007 | Complementariteit |
| Grote & Matheson (2006) | State lottery en introductie multi-state lottery | US | 1990-2004 | Initiële overstap en complementariteit |
| Perez & Forrest (2011) | Verschillende lotto's | ESP | 1997-2007 | n.s. (38/43) en [-0,3 tot -0,1] |

Toelichting: n.s. staat voor niet significant. Dit betekent dat er geen statistisch significant verband kan worden gevonden.

De lage kruisprijselasticiteiten duiden erop dat substitutie maar in zeer beperkte mate voorkomt en er geen concurrentiële druk vanuit lijkt te gaan in het huidige stelsel. Een verklaring daarvoor kan liggen in een gebrek aan kennis over effectieve prijzen (de combinatie van lotprijs, winkans en hoogte van de prijs): als consumenten maar weinig kennis hebben over de effectieve prijs dan reageren zij mogelijk ook minder op veranderingen daarin. De volgende indicator gaat hier verder op in. Een andere verklaring, die ook consistent is met lage substitutie, is dat er mogelijk sprake is van overstapkosten, bijvoorbeeld omdat het tijd en moeite kost om abonnementen te wijzigen of op te zeggen. Loterijaanbieders maken inderdaad gebruik van abonnementsstructuren en loyaliteitsprogramma's, waarbij prijzen toenemen hoe langer een speler een abonnement heeft.

Net als voor de eigen prijselasticiteit geldt voor de beschikbare informatie over kruisprijselasticiteiten dat deze met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd vanwege methodologisch of meetproblemen. Een alternatieve verklaring voor de lage kruisprijselasticiteiten, die juist zou duiden op meer substitutie dan uit de elasticiteiten blijkt, is het mogelijke bestaan van een *reverse cellophane fallacy* (zie ook vorige pagina).

Transparantie

De derde indicator is transparantie. Over het algemeen draagt transparantie bij aan concurrentie en kan de concurrentie worden gehinderd als de markt onvoldoende transparant is. In veel consumentenonderzoek komt

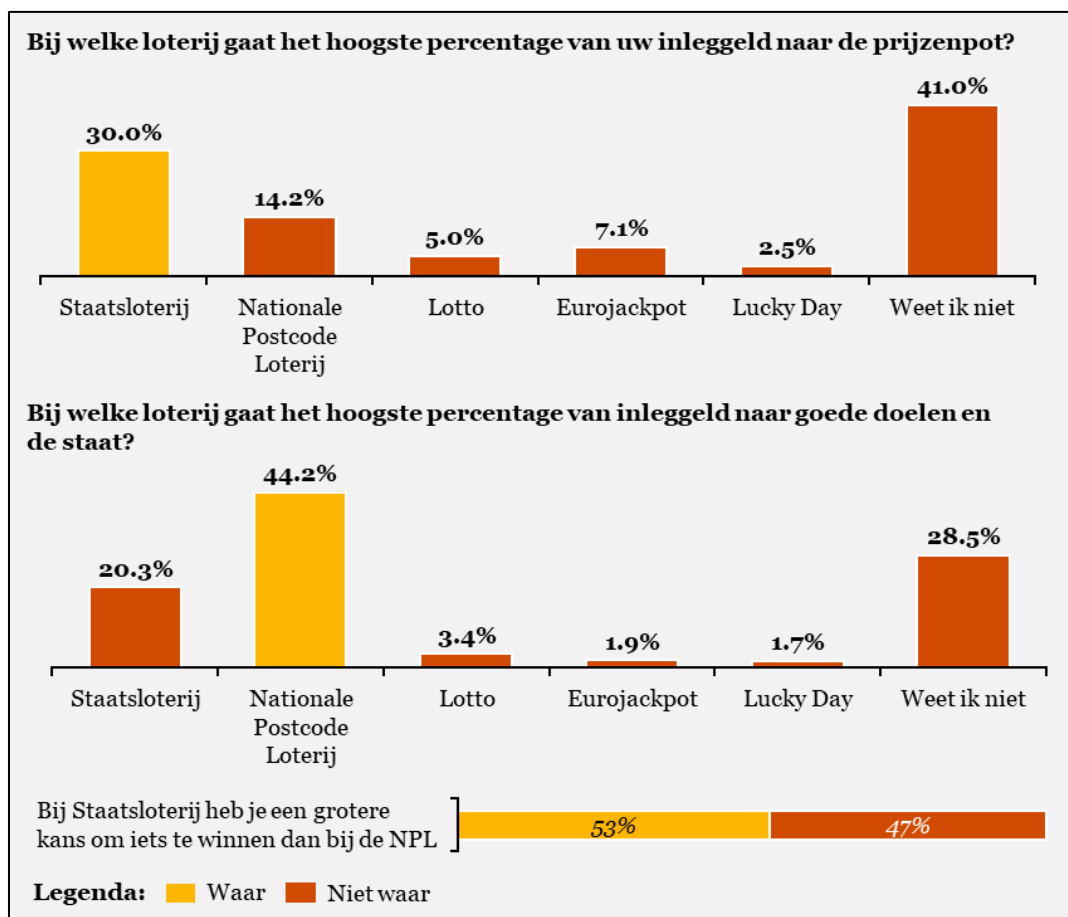
¹⁹ Zie Bijlage 1: toelichting bij de kwantitatieve analyse van ACM (2015b).

naar voren dat spelers van loterijen niet goed geïnformeerd zijn over de kenmerken van loterijproducten. Voor een deel is dat te verklaren door het feit dat een lot niet, zoals veel consumptiegoederen, een prijs heeft voor een bepaalde kwaliteit. De prijs/kwaliteit van een lot wordt primair beschreven door de effectieve prijs. Zoals eerder beschreven is dat de combinatie van de factoren lotprijs, winkans(en) en hoogte van de prijzen. Loten hebben gelijkenis met bepaalde financiële producten, het is vrij complex om de effectieve prijs geheel te begrijpen.

Spelers zijn ook niet goed geïnformeerd over de individuele onderdelen van de effectieve prijs. Uit onderzoek van SEO (2019) blijkt bijvoorbeeld dat weinig spelers in staat zijn de winkansen per loterij goed in te schatten. Gevraagd naar de loterij die het hoogste percentage uitkeert weet slechts 30% het correcte antwoord te identificeren (de staatsloterij). 70% geeft aan het niet te weten of kiest een verkeerd antwoord. Ander onderzoek toont aan dat de slechts 53% van de spelers weet dat de winkans hoger is voor de staatsloterij in vergelijking met de NPL (links onder). Uit het genoemde onderzoek blijkt dat het voor consumenten ook onduidelijk is welke loterij het meest afdraagt aan beneficianten (de Staat of goede doelen). Het meest voorkomende antwoord, Nationale Postcode Loterij (44%), draagt een veelvoud af van de overige loterijen.

Kortom, de effectieve prijzen van loterijen zijn voor veel spelers op zijn minst gedeeltelijk een *black box*, wat het risico met zich mee brengt dat dit concurrentie belemmert. Daar kunnen twee argumenten tegen in worden gebracht. Ten eerste is het niet nodig dat *alle* consumenten reageren op prijsveranderingen: de vraag is of de groep marginale (meest prijsgevoelige) consumenten groot genoeg is. Onderzoeken laten zien dat veel consumenten wel op de hoogte zijn van belangrijke parameters en dus kunnen reageren op veranderingen in de effectieve prijs (zie Figuur 4). De concurrentiedruk wordt daarmee niet per se in grote mate beperkt door intransparantie.

Figuur 4: Consumentenonderzoek waaruit blijkt dat spelers over het algemeen slecht geïnformeerd zijn²⁰



Ten tweede reageren spelers, ondanks een bepaalde mate van intransparantie, wel degelijk op veranderingen in de effectieve prijs, wat blijkt uit het feit dat de vraagelasticiteit ongeveer -1% is (elastisch noch inelastisch). Dit kan te maken hebben met het feit dat spelers gevoelig zijn voor specifieke onderdelen van de effectieve prijs, die

²⁰ Bovenste staafdiagram: Blauw (2019), de onderste staafdiagram: SEO (2019).

wel transparant zijn. Consumentenonderzoek lijkt er bijvoorbeeld op te wijzen dat de hoogte van de jackpot een belangrijke driver is voor vraag naar loterijproducten.

Productkenmerken

De volgende indicator in de concurrentieanalyse is de productkenmerken. Tabel 5 geeft een aantal productkarakteristieken weer van enkele Nederlandse loterijen uit de verschillende segmenten.

Uit de tabel blijkt dat de productkenmerken van de staatsloterij en goededoelenloterijen vergelijkbaar zijn. Zowel de staatsloterij als de meeste goededoelenloterijen kennen een maandelijkse trekking in combinatie met incidentele trekkingen, lotprijzen in de orde van grootte van €12,50 - €15 en hoge jackpots. De belangrijkste verschillen zijn het doel van verplichte afdracht (verschillende goede doelen of Staat), het minimumafdrachtspercentage en het minimumuitkeringspercentage. Dit zijn allen grotendeels gereuleerde kenmerken. Zowel de verschillende goededoelenloterijen als de staatsloterij kunnen – gegeven hun wettelijke verplichtingen m.b.t. afdracht – nauwelijks meer uitkeren aan prijzengeld voor een gegeven kostenniveau. Het is mogelijk dat het verschil in productkenmerken zonder deze regelgeving kleiner zou zijn.

Tabel 5: Productkarakteristieken van de verschillende loterijsegmenten²¹

| | Staatsloterij | Lotto | Goededoelenloterijen ²² |
|--|--|--|--|
| Random vs. skill based | Random | Random | Random |
| Trekkingsfrequentie | 1x per maand + incidentele trekking | Dagelijks tot wekelijks | 1x per maand + incidentele trekking |
| Lotprijzen | €15 (Exclusief extra trekkingen) | €1,5 - €5 | €13,75 |
| Hoogste jackpot/ hoofdprijs²³ (2019) | 30 miljoen (netto) | 18 miljoen (netto) 90 miljoen ²⁴ | 54,7 miljoen (bruto) ²⁵ |
| Winkans | 51% | 18% ²⁶ | 19%-25% |
| Afdrachten | ≥15% aan de Staat | ≥18% aan NOC*NSF en ALN | ≥40% aan goede doelen |
| Uitkeringspercentage | ≥60% | ≥47,5% | Geen minimum |

Lotto verschilt van de andere segmenten in een aantal opzichten: er zijn meer trekkingen, het spelconcept is anders, en zowel de lotprijzen als het prijzengeld zijn lager. Daar staat tegenover dat er ook een aantal zeer vergelijkbare productkenmerken zijn. Zowel lotto als loterijen zijn in de kern loterijen die zich onderscheiden van andere kansspelen, zoals (online) casinospelen, door de relatief lange tijd tussen inleg en uitkering.

De vergelijkbare productkenmerken maken zowel vraag- als aanbodsubstitutie aannemelijker. Ook de ACM (2015a) meent dat er, qua productkenmerken, meer overeenkomsten zijn tussen de loterijproducten dan verschillen.²⁷

²¹ Ksa (2018) en websites van loterijaanbieders (gebaseerd op 2018 en 2019).

²² De productkenmerken zijn gebaseerd op de drie producten van de Nationale Goede Doelen Loterijen N.V., de Nationale Postcode Loterij (NPL), de Vriendenloterij en de BankGiro Loterij. Deze drie producten zijn zeer vergelijkbaar in productkenmerken met uitzondering van de hoogste hoofdprijs, die significant hoger is voor de NPL. Deze drie producten omvatten samen bijna de volledige goededoelenloterijen-markt.

²³ De prijzen van de Staatsloterij worden netto uitgekeerd, terwijl de goededoelenloterijen marketen met een brutoprijs. Daarnaast bestaat er een verschil tussen de hoofdprijs en een jackpot. De eerstgenoemde valt altijd, terwijl de jackpot ook kan doorgeschoven worden naar de volgende trekking indien deze niet gewonnen wordt.

²⁴ Eurojackpot, waarbij de jackpot wordt gepoold met 18 landen, heeft een hogere jackpot dan de andere lotto-producten.

²⁵ Het prijzengeld van de NPL moet worden gedeeld met alle spelers die een lot hebben met dezelfde postcode.

²⁶ Op basis van de Lotto 6/45.

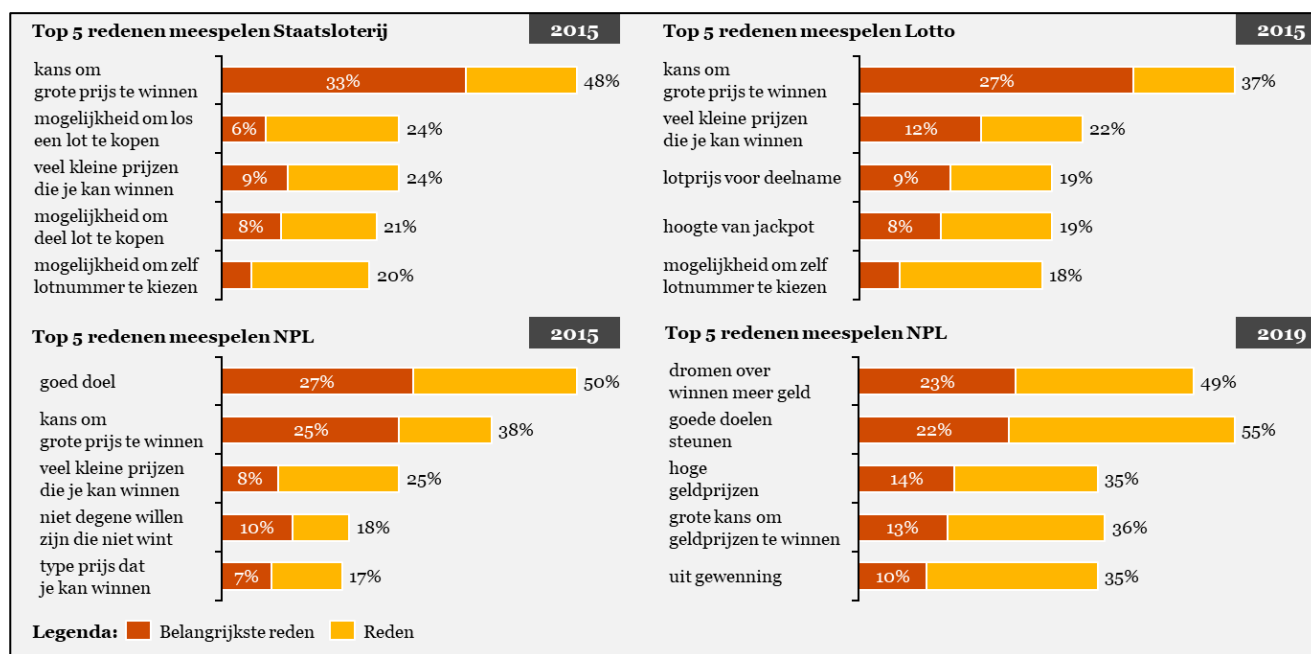
²⁷ De ACM (2015a) meent in zijn voorlopige besluit dat de verschillende loterijproducten sterke overeenkomsten vertonen. In het definitieve besluit van ACM (2015b) ontbreekt deze analyse omdat de precieze marktafbakening in het midden wordt gelaten.

Speelmotieven

Uit consumentenonderzoek blijkt dat er grote overlap is tussen de speelmotieven voor verschillende loterijen, zie Figuur 5. Voor spelers van alle loterijen is de kans om een grote prijs te winnen een zeer belangrijke reden. Bij de goeddoelenloterijen blijken spelers behalve het steunen van een goed doel ook mee te spelen vanwege de kans op het winnen van hoge prijzen. In Figuur 5 staan de redenen voor het meespelen met de NPL, de andere grote goeddoelenloterijen (Vriendenloterij en de BankGiro Loterij) tonen een vergelijkbaar beeld. De motieven voor kleinere loterijen zoals de Clubactie of Jantje Beton zijn wel hoofdzakelijk gericht op het steunen van goede doelen. Deze partijen beslaan echter een zeer klein deel van de loterijmarkt.

Uit de speelmotieven blijkt dat consumenten waarde hechten aan een hoge prijzenpot waardoor het aannemelijk is dat loterijen concurreren m.b.t. de prijzenpot om consumenten aan te trekken. De sterk overeenkomende speelmotieven tussen de verschillende loterijen duiden op de mogelijkheid voor vraagsubstitutie en daarmee concurrentiedruk.

Figuur 5: Speelmotieven loterijen²⁸



Uitkeringspercentages

De uitkeringspercentages (dat deel van de opbrengst die aan spelers wordt uitgekeerd) van de drie grootste loterijen vormen een volgende indicator in de concurrentieanalyse. In de vergunning van elke loterij staat een minimaal percentage van de omzet dat de loterij moet afdragen, ofwel aan de Staat (voor de staatsloterij) ofwel aan een goed doelen en/of sport (voor goeddoelenloterijen en lotto). In de praktijk gaan de grootste drie loterijen als volgt om met de uitkeringen:

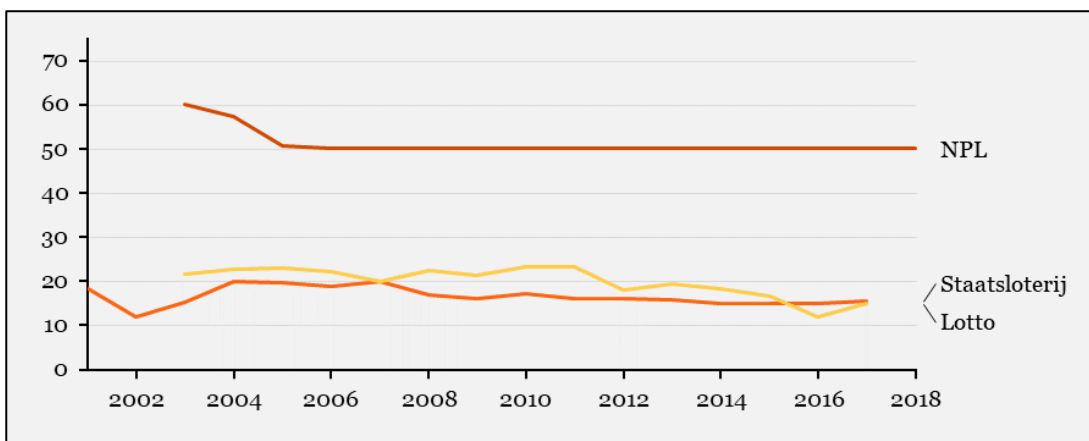
- De Staatsloterij is verplicht om minimaal 15% van de omzet af te dragen aan de Staat. Daarnaast is de Staatsloterij verplicht om minimaal 60% van de omzet uit te keren aan de spelers. In de praktijk draagt de Staatsloterij de afgelopen jaren ongeveer 15% af aan de Staat (zie Figuur 6) en is het uitkeringspercentage in de periode 2004-2018 gestegen van rond de 60% naar net onder de 70% (Figuur 7);
- De verplichte afdracht voor goeddoelenloterijen was 60% (tot 2004), 50% (tot 2020) en is sinds 1 januari 2020 40%. De Nationale Postcode Loterij, de grootste goeddoelenloterij, heeft in deze periode altijd vrij precies voldaan aan deze minimumafdracht. Rond 2004 is het werkelijke afdrachtspercentage, conform het gereguleerde minimum, verlaagd van 60% naar 50%. Sinds 2004 ligt de werkelijke afdracht stabiel op

²⁸ Bron: onderzoek van Blauw (2015) en Blauw (2019).

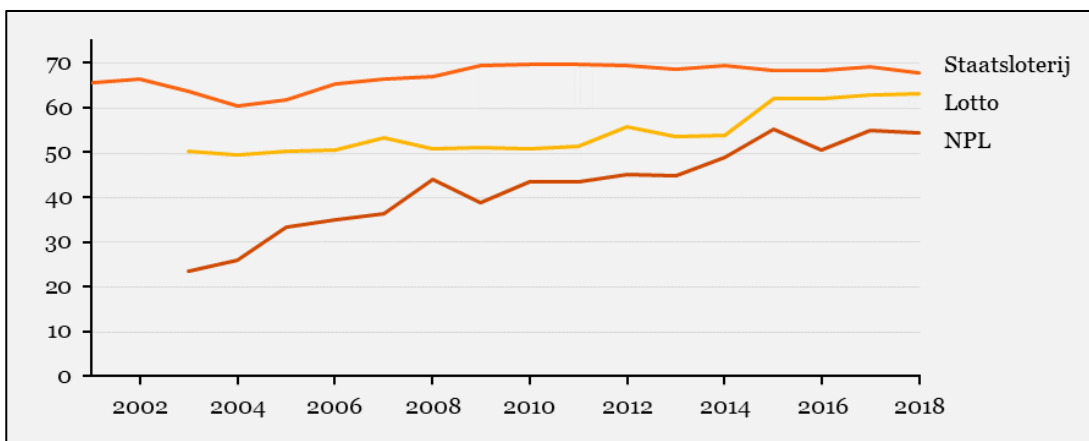
50%. Het bruto uitkeringspercentage van de Nationale Postcode Loterij is in de periode 2004 tot 2018 gestegen van ongeveer 25% tot meer dan 50%;²⁹

- Lotto is verplicht om minimaal 18% van de omzet af te dragen. De begunstigden daarvan zijn maatschappelijke organisaties die in de vergunningsvoorschriften staan gedefinieerd (zoals de Vereniging NOC*NSF). De beschikbare cijfers wijzen erop dat de Lotto iets meer dan 15% afdraagt. De cijfers van Lotto bevatten echter ook andere spelen (zoals Toto en krasloten) en zijn daardoor niet goed vergelijkbaar. De regulering voor Toto en krasloten bevat geen minimumafdracht en bestaat uit de omzet minus de prijzen en noodzakelijke kosten.

Figuur 6: Afdrachtspercentage van de grootste loterijen³⁰



Figuur 7: Bruto uitkeringspercentage van alle loterijen³¹



Zowel de Nationale Postcode Loterij als de Staatsloterij lijken dezelfde strategische keuzes te maken: zij dragen niet meer dan het gereguleerde minimumpercentage af aan goede doelen of Staat en verhogen over tijd de uitkeringspercentages. Deze strategische keuze beschouwen wij als een aanwijzing voor concurrentiedruk tussen loterijen. Het lijkt erop dat loterijen zoveel mogelijk de uitkeringen aan de spelers, in de vorm van prijzengeld, proberen te maximaliseren. Een loterij met marktmacht (d.w.z. die geen concurrentiedruk ervaart van andere loterijen) zou deze prikkel niet, of in mindere mate, hebben. Loterijen hadden er ook voor kunnen kiezen om de

²⁹ De som van het bruto uitkeringspercentage en het afdrachtspercentage van de NPL komt uit boven de 100%. Dit heeft twee redenen. Ten eerste, wordt het uitkeringspercentage bepaald op basis van de consumentenwaarde van prijzen in natura terwijl de daadwerkelijke kosten voor de NPL lager zijn. Dit is mede het gevolg van inkoopvoordelen. Ter illustratie, de netto kosten in 2017 waren iets minder dan 60% van het totale prijzengeld van NPL. Ten tweede worden goederen of diensten door begunstigden (van afdracht) ter beschikking gesteld als prijzen. Dit kan aangewend worden voor prijzen of cadeaus voor spelers en heeft een aandeel ongeveer 6% in het totale prijzengeld in 2017. De combinatie van deze twee redenen verklaart de grote stijging van het uitkeringspercentage.

³⁰ De afdrachtspercentages zijn afkomstig uit de jaarverslagen van de verschillende loterijen door de jaren heen.

³¹ De bruto uitkeringspercentages zijn eveneens afkomstig uit de jaarverslagen. Het afdrachts- en uitkeringspercentage van de Lotto bevat ook de resultaten uit Krasloten en Toto, die verder in ons onderzoek buiten beschouwing worden gelaten.

afdrachten aan Staat of goede doelen te verhogen. Dat zij er in plaats daarvan kiezen voor het verhogen van de uitkeringspercentages duidt erop dat zij hun product zo aantrekkelijk mogelijk proberen te maken, hetgeen een signaal is van disciplinerende druk door concurrentie.

Marketinguitgaven

Een volgende, kwalitatieve, indicator wordt gevormd door de marketinguitgaven van de Nederlandse loterijen. Marketing kan op verschillende manieren effect hebben op de concurrentie.³² Marketing kan worden gebruikt om consumenten te informeren over effectieve prijzen en uitkeringspercentages, om aan te tonen dat het een beter product heeft. Hoge marketinguitgaven duiden dan op een concurrerende markt. Marketing kan ook worden gebruikt om een perceptie van differentiatie te creëren door afwijkende productkenmerken uit te lichten. In dat geval kunnen hoge marketingkosten tot minder concurrentie leiden omdat de producten minder vergelijkbaar worden geacht door de consument.

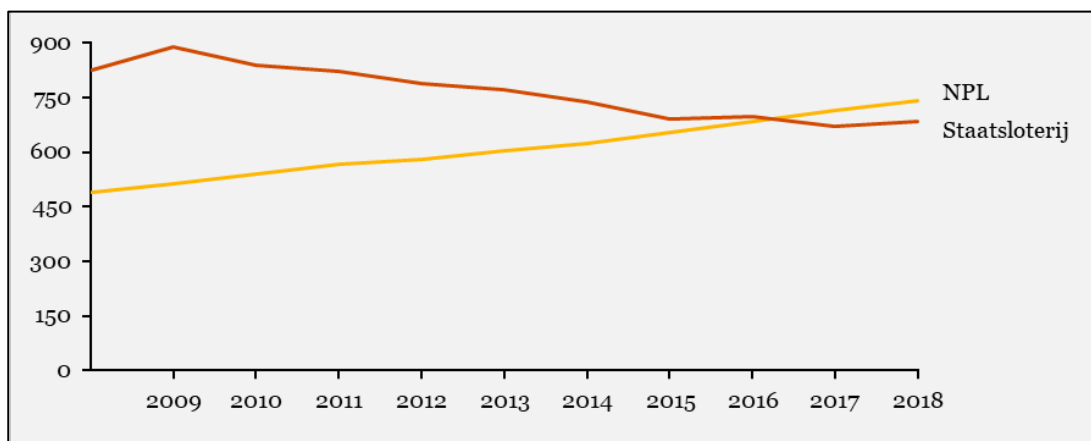
De marketinguitgave van de Nederlandse loterijen zijn hoger dan in landen waar enkel een staatsmonopolist actief is op de loterijmarkt. In Nederland besteedt Nederlandse Loterij circa 8% aan marketing en de Nationale Goede Doelen Loterijen circa 9%. In Finland (<2%), VK (1,4%) en Zwitserland (4,6%) is het significant lager.³³

Dit is opvallend omdat een staatsmonopolist veel minder reden heeft om marketinguitgaven te verhogen omdat deze geen concurrentiedruk van andere aanbieders zal ervaren. Het feit dat de marketinguitgaven in het Nederlandse stelsel, dat wel ruimte biedt voor alternatieve aanbieders, hoger ligt dan dat in een aantal landen waar die ruimte er niet is, vormt een indicatie voor concurrentie binnen het Nederlandse stelsel.

Omzettrends

De laatste indicator wordt gevormd door omzettrends van de Nederlandse loterijen. De omzet van de Nationale Postcode Loterij is gestaag gegroeid terwijl de Staatsloterij sinds 2009 daalt (zie Figuur 8). Hoewel uit deze cijfers niet kan worden opgemaakt of de Nationale Postcode Loterij omzet heeft gewonnen ten koste van de Staatsloterij is dat niet onaannemelijk, mede gelet op het feit dat de markt als geheel niet is gegroeid sinds 2009.³⁴ De trend in omzet, waarbij Nationale Postcode Loterij groeit en Staatsloterij krimpt, kan duiden op concurrentie.

Figuur 8: Omzetgroei van de Nationale Postcode Loterij (NPL) en de Staatsloterij³⁵



Barrières voor aanbodsstitutie

Zoals in Figuur 2 is toegelicht bestaat concurrentieanalyse uit het in kaart brengen van vraagsubstitutie (voorgaande indicatoren) en aanbodsstitutie. Er is sprake van aanbodsstitutie als aanbieders uit andere segmenten, in reactie op een prijsverhoging, op korte termijn (1 à 2 jaar) en zonder aanzienlijke investeringen (geen verzonken kosten) toetreden en daarmee substantieel marktaandeel veroveren.³⁶ Aanbodsstitutie verschilt van de bredere term 'toetreding', die verwijst naar de dynamiek waarbij partijen die nog niet op de markt

³² Zie o.a. Mankiw (2008), p. 355.

³³ Zie BCG (2019).

³⁴ Zie figuur 3.4 in SEO (2017).

³⁵ Zie Kansspelautoriteit (2018).

³⁶ Zie Europese Commissie (1997).

actief waren bepaalde producten gaan aanbieden. Aanbodsubstitutie gaat uit van een korte tijdspanne en geringe investeringen.

In het huidige stelsel zijn er weinig mogelijkheden tot aanbodsubstitutie. Voor lotto en de staatsloterij geldt een wettelijk monopolie. Tot deze segmenten is dus per definitie geen toetreding mogelijk. Voor een goededoelenloterij is het (wettelijk) niet mogelijk om zijn product zodanig aanpassen dat het een zeer vergelijkbaar product wordt met het product dat Lotto kan aanbieden.

Tabel 6: Evaluatie barrières voor aanbodsubstitutie in het huidige stelsel

| Mogelijke barrières | Staatsloterij | Lotto | Goededoelenloterijen | Legenda: |
|-------------------------------------|------------------------------------|-------|----------------------|--|
| Beschikbaarheid en eisen vergunning | ● | ● | ◐ | ● = hoge barrière ○ = geen barrière |
| | Toetreding momenteel niet mogelijk | | | |

Het Art.3-segment is sinds 2016 het enige segment dat open is. Daardoor is de enige mogelijkheid tot aanbodsubstitutie het aanbieden van een goededoelenloterij. Toetreding tot dit segment is mogelijk voor de Nederlandse loterij of buitenlandse partijen, maar succesvolle aanbodsubstitutie is niet te verwachten omdat het segment niet aantrekkelijk is door de hoge verplichte afdracht en het poolingverbod.

Aan het eind van deze sectie wordt ingegaan op de mogelijkheid tot aanbodsubstitutie in een open stelsel waar de huidige gesloten segmenten wegvallen. Voor dat scenario wordt bekeken in hoeverre de huidige aanbieders ook andere producten kunnen aanbieden.

Tussenconclusie

In deze sectie is de concurrentie tussen bestaande loterijproducten in het huidige loterijstelsel geanalyseerd. Daartoe hebben wij vraag- en aanbodsubstitutie geanalyseerd op basis van verschillende kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren. Deze indicatoren laten een gemengd beeld zien van de mate van substitutie. Tabel 7 geeft een overzicht.

De beschikbare empirische informatie wijst in de richting van enige mate van concurrentie tussen loterijsegmenten. Aan de ene kant duiden de kwantitatieve indicatoren op beperkte mate van concurrentie door lage elasticiteiten. Aan de andere kant zijn er diverse kwalitatieve indicatoren die duiden op aannemelijke concurrentie in het huidige stelsel. Op basis van het beschikbare empirische bewijs is het kortom niet eenduidig vast te stellen of er in het huidige stelsel sprake is van één markt.

Tabel 7: Overzicht besproken indicatoren van substitutie

| | Indicator | Duidt op... | | |
|----------------------------------|----------------------------------|--------------|----------------|-----------------------|
| | | Concurrentie | Niet duidelijk | Beperkte Concurrentie |
| Kwantitatieve indicatoren | Vraagelasticiteit | | x | |
| | Kruisprijselasticiteiten | | | x |
| Kwalitatieve indicatoren | Transparantie | | x | |
| | Productkenmerken | x | | |
| | Speelmotieven | x | | |
| | Afdrachtspercentages | x | | |
| | Marketinguitgaven | x | | |
| | Omzettrend | x | | |
| | Barrières voor aanbodsubstitutie | | | x |

2.3. Potentiële concurrentie in afwezigheid van regulering

Waar de voorgaande sectie de concurrentie in het huidige stelsel analyseerde, gaan we in deze sectie in op de potentiële concurrentie in afwezigheid van regulering. Zoals uit de vorige sectie ook bleek wordt de daadwerkelijke concurrentie mede beïnvloed door de regulering van het loterijstelsel. Het doel van deze sectie is om te onderzoeken wat de mate van concurrentie zou (kunnen) zijn.

Daartoe gebruiken we een hypothetisch stelsel waarin er geen sprake is van de huidige gedetailleerde regulering. Dit is een scenario waarin er geen wettelijke segmentatie is, geen voorschriften ten aanzien van de producten en waarbij vergunningen in principe onbeperkt beschikbaar. Wel moet er voldaan worden aan bepaalde basisvoorwaarden ten aanzien van de vergunning (b.v. scan op betrouwbaarheid van de aanbieder) en blijft het generieke consumenten- en mededingingsbeleid onverminderd van toepassing.

Aanbodsubstitutie

In een alternatief scenario zonder gedetailleerde regulering kunnen aanbieders van loterijen (b.v. goededoelenloterijen) ook producten gaan aanbieden in segmenten die in het huidige stelsel gesloten zijn (b.v. lottospelen). In het hypothetische scenario zonder regulering is er immers geen differentiatie tussen segmenten en is de hele loterijmarkt opengesteld.

In theorie kan aanbodsubstitutie toenemen. De vraag is of aanbodsubstitutie ook in de praktijk te verwachten is. Tabel 8 toont een overzicht van de verschillende mogelijke barrières voor aanbodsubstitutie indien een aanbieder een ander product (staatsloterij, lotto en goededoelenloterijen) wil gaan aanbieden. De grootste barrières voor aanbodsubstitutie zijn het bereiken van een grote schaal en het opbouwen van een merknaam. Voor bestaande grote partijen zijn dit maar beperkte barrières. Het poolingverbod vermoedelijk echter het groeien naar een grote prijzenpot. Indien het poolingverbod vervalt neemt aanbodsubstitutie naar verwachting toe.

Tabel 8: Evaluatie van de barrières voor aanbodsubstitutie in afwezigheid van regulering³⁷

| Mogelijke barrières | Loterij | Toelichting |
|-------------------------------------|---|---|
| Beschikbaarheid en eisen vergunning |  | De aanvraag van een vergunning kan mogelijk lang duren, de recente toetreders hadden pas een jaar na de oprichting een vergunning. Voor grote partijen die ervaring hebben met de eisen in de vergunning kan deze periode korter zijn. |
| Schaalvoordelen |  | Consumenten hechten waarde aan een hoge prijzenpot waardoor veel loten moeten worden verkocht om aantrekkelijke prijzen te bieden en het product te verkopen. Het verbod op pooling van prijzengeld versterkt deze barrière. ³⁸ |
| Merknaam opbouwen |  | Consumenten baseren hun keuze in grote mate op merknamen van een spel. Deze barrière is groot voor nieuwe toetreders. De bestaande merken ondervinden deze barrière mogelijk niet of in beperkte mate. De mate waarin de merknaam onlosmakelijk verbonden is met het spelconcept beïnvloedt de barrière. ³⁹ |
| Distributiekanaal |  | De verkoop van loten mag zowel online als offline, waarbij er steeds meer online wordt verkocht. De online verkoop van loten is geen grote barrière. De offline verkoop vergt een grotere investering maar is in afnemende mate interessant voor een aanbieder. |
| IT & admin. infrastructuur |  | Het opbouwen van een IT en administratieve infrastructuur kan in beperkte mate een barrière vormen voor loterijen. |
| Schaarste goede doelen |  | Om afdrachten aan goede doelen te kunnen 'vermarkten' zijn aansprekende goede doelen nodig. Mogelijk zijn veel bekende goede doelen (impliciet) al verbonden aan huidige aanbieders. Vraag is of dit een werkelijke barrière vormt, o.a. omdat er meer dan 40.000 goede doelen zijn met een ANBI-status. 80% van de afdrachten moeten naar een begunstigde die een ANBI-status heeft. ⁴⁰ |

Legenda: ● = hoge barrière ○ = geen barrière

³⁷ De evaluatie van de barrières is gebaseerd op interviews met de Ksa en verschillende marktpartijen en onderzoek van Blauw (2015), Blauw (2019), SEO (2019) en Clotfelter & Cook (1990).

³⁸ Het poolingverbod, dat stelt dat het prijzengeld uit verschillende loterijen niet mag worden gecombineerd, versterkt de barrière van schaalvoordelen. In het huidige stelsel is pooling niet toegestaan voor Art.3-loterijen.

³⁹ Zie SEO (2019) voor onderzoek naar de grote rol van de merknaam en het spelconcept in de keuze van consumenten.

⁴⁰ Beleidsregels van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 12 juli 2016, kenmerk 782071: Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen.

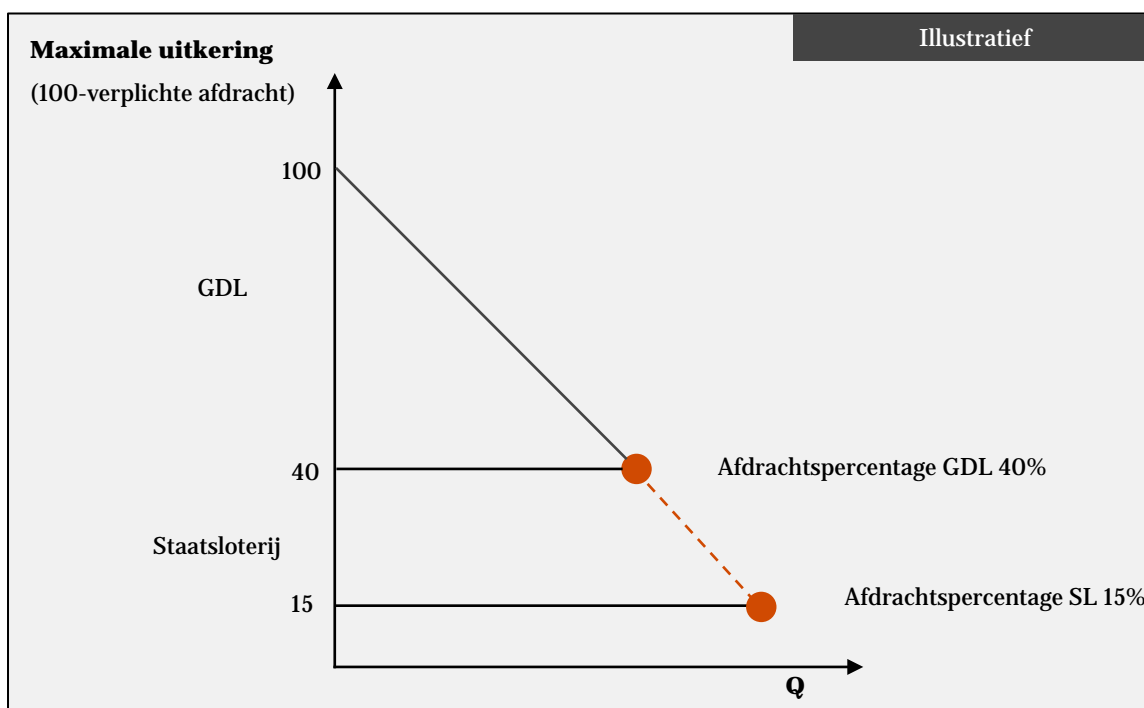
Op grond van de factoren in Tabel 8 lijkt aanbods substitutie mogelijk. Zonder aanzienlijke investeringen kunnen bepaalde partijen binnen 1 à 2 jaar een groot marktaandeel winnen. Voornamelijk het aanbieden van lotto door grote partijen zoals de NPL zou op korte termijn mogelijk moeten zijn. Aanbods substitutie is echter enkel mogelijk indien er ook voldoende vraagsubstitutie plaatsvindt als gevolg van de aanbods substitutie. Indien consumenten niet reageren op prijzen en productkenmerken dan gaat een aanbieder geen product aanbieden in een ander segment.

Vraagsubstitutie

Het loslaten van de segmentering zou ook tot meer vraagsubstitutie kunnen leiden omdat de concurrentie toeneemt. In het huidige stelsel is er sprake van asymmetrie in de minimumafdrachtspercentages tussen de segmenten – voor de staatsloterij is deze 15%, voor de lotto 18% en voor de goededoelenloterijen 40%. In afwezigheid van regulering verdwijnt de asymmetrie omdat er geen verplichte afdracht meer is. De uniformering van de afdracht leidt tot een gelijk speelveld tussen de verschillende loterijproducten. De goededoelenloterijen krijgen hierdoor meer mogelijkheden om te concurreren met de Staatsloterij. Het is waarschijnlijk dat dit de concurrentie ten goede komt.

Op voorhand is niet te zeggen wat het precieze effect zal zijn van een uniform percentage op de vraagsubstitutie. Het ligt in de rede dat de belangrijkste loterijaanbieders qua uitkeringspercentage dichter naar elkaar toe groeien omdat de goededoelenloterijen (relatief gezien) meer ruimte krijgen om prijzen uit te keren.⁴¹ Dit leidt naar verwachting tot meer vraagsubstitutie omdat de producten qua uitkeringen en/of afdrachten betere substituten worden.

Figuur 9: Weergave van de convergentie op de effectieve prijs



Toelichting: Dit is een theoretische benadering van de maximale uitkering. In deze weergave wordt geen rekening gehouden met de kosten.

Toetreding

In afwezigheid van regulering wordt het mogelijk voor aanbieders om verschillende producten aan te bieden omdat de segmenten vervallen. Eerder werd beschreven dat er beperkt belemmeringen zijn voor aanbods substitutie. Aanbods substitutie gaat ervan uit dat het mogelijk is om binnen 1 tot 2 jaar een aanzienlijk marktaandeel te veroveren zonder aanzienlijke investeringen. De conclusie was dat wij voor spelers die reeds actief zijn op de Nederlandse loterijmarkt, bijvoorbeeld goededoelenloterijen, geen grote belemmeringen zien om

⁴¹ Of het enkel relatief is, of ook in absolute zin, is afhankelijk van het afdrachtspercentage in afwezigheid van regulering.

binnen 1 tot 2 jaar ook andere producten aan te gaan bieden, bijvoorbeeld lotto, en daarmee marktaandeel te veroveren.

Voor partijen die momenteel nog niet actief zijn op de Nederlandse markt, bijvoorbeeld loterijaanbieders uit het buitenland, ligt dit anders. Voor deze partijen zijn de barrières om toe te treden tot de Nederlandse markt vermoedelijk wat hoger. In de eerste plaats moeten deze partijen niet alleen een product goedgekeurd krijgen, maar moeten zij überhaupt een vergunning verwerven als loterijaanbieder. Een vrij uitgebreid onderzoek naar o.a. de governance en de achtergrond van deze partijen maakt daarvan onderdeel uit. In de tweede plaats duurt het vermoedelijk langer om voldoende naamsbekendheid op te bouwen en voldoende schaal te bereiken om succesvol marktaandeel te verwerven.

Hoewel de barrières dus wat hoger zijn dan voor aanbieders die al actief zijn op de Nederlandse loterijmarkt is toetreding van nieuwe (buitenlandse) aanbieders op termijn wel te verwachten, gelet op de beperkte barrières. De toetreding van nieuwe spelers tot de markt kan zorgen voor additionele concurrentie en mogelijk een breder productaanbod. Beide factoren verhogen consumentenwelvaart.

In welke mate er sprake zal zijn van toetreding door nieuwe aanbieders hangt sterk samen met de hoogte van het verplichte afdrachtspercentage en de condities daarbij. Hoe hoger het verplichte afdrachtspercentage, hoe minder toetreding kan worden verwacht omdat de commerciële aantrekkelijkheid lager is. Ook een eventueel verbod op een winsttoegmerk of winstuitkering aan aandeelhouders kan de aantrekkelijkheid van toetreding tot de markt verminderen.

2.4. Conclusie

In deze sectie is geanalyseerd of er sprake is van concurrentie tussen verschillende loterijproducten (de mate van substitutie) en in hoeverre er daarmee in economische zin sprake is van één markt. Tevens is geanalyseerd in hoeverre de conclusies worden gedreven door de huidige regulering en of met een andere marktordening meer concurrentie is te verwachten (potentiële concurrentie).

De beschikbare empirische informatie in sectie 2.2 wijst in de richting van enige mate van concurrentie tussen loterijsegmenten. De conclusie is niet eenduidig, omdat er weinig empirisch onderzoek is verricht naar substitutie op de Nederlandse loterijmarkt. Aan de ene kant duiden de kwantitatieve indicatoren op beperkte mate van concurrentie door lage elasticiteiten. Aan de andere kant zijn er diverse kwalitatieve indicatoren die duiden op aannemelijke concurrentie in het huidige stelsel.

In afwezigheid van de regulering, in sectie 2.3, is de verwachting dat de onderlinge concurrentie toeneemt. Daarvoor zijn twee redenen. Ten eerste kan in een open stelsel aanbodssubstitutie toenemen. Er lijken voor bestaande aanbieders geen grote barrières om binnen 1 tot 2 jaar (de meetlat die gebruikelijk is voor aanbodssubstitutie) alternatieve producten aan te bieden. Ten tweede zorgt een stelsel waarin niet meer wordt gedifferentieerd, bijvoorbeeld in afdrachtspercentages, ervoor dat alle aanbieders op een gelijk speelveld kunnen concurreren. Als deze asymmetrie wordt opgeheven dan kunnen alle partijen evenveel uitkeren en dat zorgt naar verwachting tot meer concurrentie. Meer concurrentie leidt naar verwachting tot een hogere consumentenwelvaart, als gevolg van een versterkte prikkel tot doelmatigheid en een aantrekkelijker productaanbod.

3. Beleidsmatige bepaling van de markt (deelvraag 2)

In de vorige sectie is onderzocht of verschillende loterijproducten economisch tot dezelfde markt behoren. Ook onderzochten we in hoeverre het antwoord daarop gedreven is door regulering en of een alternatieve ordening van de markt zou kunnen bijdragen aan meer concurrentie en daarmee meer consumentenwelvaart. In deze sectie analyseren wij de overige publieke belangen en beantwoorden wij de vraag of de loterijproducten beleidsmatig tot dezelfde markt horen. Specifiek komen de volgende vragen aan de orde:

- Wat zijn, naast concurrentie en consumentenwelvaart, de publieke belangen op de loterijmarkt?
- In hoeverre verschillen die publieke belangen per loterijproduct?
- Hoe kunnen de publieke belangen worden geborgd?

In dit rapport onderscheiden wij naast concurrentie of consumentenwelvaart vijf publieke belangen die relevant zijn voor de loterijmarkt (zie Tabel 9).⁴² Vier daarvan zijn gerelateerd aan het mitigeren van de maatschappelijke risico's die kansspelen met zich mee kunnen brengen. Kansspelen kunnen leiden tot kansspelverslaving, met ontwrichtende gevolgen voor individu en maatschappij. Ook is er een risico dat kansspelen leiden tot witwaspraktijken of fraude. Het kansspelbeleid is erop gericht om deze risico's, voor zover die zich bij de diverse kansspelproducten voordien, zoveel mogelijk te mitigeren. In deze sectie wordt onderzocht hoe groot de risico's zijn voor loterijproducten, in hoeverre die verschillen per loterijproduct en hoe de publieke belangen het beste kunnen worden geborgd.

Een vijfde publiek belang wordt gevormd door het op peil houden van de afdrachten aan goede doelen. De bijdragen uit de loterijen vormen een substantiële bron van inkomsten voor diverse goede doelen en maatschappelijke organisaties. Uit de parlementaire stukken over loterijen en het regeerakkoord blijkt dat de afdracht aan goede doelen politiek een rol speelt en dat er belang wordt gehecht aan het op peil houden van de afdrachten.⁴³ Bij een nieuwe marktordering van het loterijstelsel moet derhalve rekening worden gehouden met het effect op de afdrachten.

Tabel 9: Publieke belangen voor het loterijstelsel

| Maatschappelijke risico's | Beschrijving |
|--|--|
| <i>Voorkomen van kansspelverslaving</i> | Kansspelverslaving moet worden voorkomen omdat het kan leiden tot grote persoonlijke, financiële problemen met negatieve maatschappelijke gevolgen. |
| <i>Bestrijden van fraude en witwassen</i> | Het voorkomen van witwassen is van maatschappelijk belang voor een effectieve preventie en bestrijding van verschillende vormen van criminaliteit. Het ontmoedigen van illegaal aanbod is nodig om consumenten te kunnen beschermen. |
| <i>Beschermen van de consument</i> | Aanbieders van kansspelen moeten spelers transparant, tijdig en goed informeren over het aangeboden spel, de voorwaarden (kosten, prijzen, abonnementsduur) en kwetsbare groepen beschermen. |
| <i>Stimuleren deelname legaal aanbod (kanalisatie)</i> | De mate waarin spelers van kansspelen legale boven illegale producten verkiezen is belangrijk zodat de spelers worden beschermd en de publieke belangen kunnen worden geborgd (eerdere drie doelen). |
| Overige publieke belangen | Beschrijving |
| <i>Op peil houden van afdrachten aan goede doelen</i> | Diverse loterijen dragen substantieel af aan instellingen die maatschappelijk nut beogen. Voor deze instellingen zijn de inkomsten uit loterijen van belang. Dit is geen primair doel van het kansspelbeleid, maar wel opgenomen in het regeerakkoord. |

⁴² Zie bijvoorbeeld Kamerbrief 24557 nr.124 voor beschrijving van de doelen van het kansspelbeleid. Typisch wordt het kansspelbeleid beschreven in drie doelen, waarbij kanalisatie een afgeleide doelstelling is. Wij interpreteren kanalisatie als het stimuleren van deelname aan loterijen via legaal aanbod en voegen deze als vierde, afgeleide, doelstelling toe.

⁴³ Zie Regeerakkoord (2017). Vertrouwen in de toekomst, p.5.

3.1. Kansspelerverslaving

Het eerste kansspelbeleidsdoel bij het loterijstelsel is het voorkomen van kansspelerverslaving. Wij beantwoorden de vraag in hoeverre het risico op kansspelerverslaving verschilt tussen loterijproducten en hoe het risico op kansspelerverslaving zich verhoudt tot andere kansspelen. Hiervoor zijn twee belangrijke indicatoren: de kwalitatieve verslavingscore en feitelijke aantallen probleemspelers.

De verslavingscore (een schaal van 1-10) bepaalt verslavingsrisico op basis van twaalf criteria waaronder trekkingsfrequentie, inzet en in hoeverre er een gevoel van controle op de uitkomst wordt gecreëerd. Onderzoek naar de Nederlandse loterijproducten toont aan dat de scores voor goededoelenloterijen, de Staatsloterij en de Lotto relatief laag (respectievelijk 3,58; 3,95 en 4,05) en zeer vergelijkbaar zijn.⁴⁴ De score voor andere kansspelen ligt beduidend hoger (zie tabel). Belangrijke redenen hiervoor zijn o.a. de periode tussen de inleg en de uitkomst van het spel, de continuïteit van het spelen en de frequentie. Daarnaast blijken cijferloterijen ook geen opstapje voor riskantere vormen van kansspelen.⁴⁵

Dit verschil in verslavingsrisico's tussen loterijen en andere kansspelproducten is ook terug te zien in het aandeel van risico- en probleemspelers. Loterijen kennen een relatief gering aantal risicospelers en probleemspelers. Loterijen kennen respectievelijk 0,9% en 0,6% probleemspelers. Dat ligt aanmerkelijk lager dan bij andere kansspelen. Een nader onderscheid tussen verschillende loterijproducten is niet bekend.

De conclusie is dat er geen aanwijzingen zijn dat het risico op kansspelerverslaving wezenlijk verschilt tussen loterijproducten. Het is op grond van het voorkomen van kansspelerverslaving niet nodig te differentiëren in beleid. Het risico op kansspelerverslaving is bij loterijen relatief gering in vergelijking met andere kansspelen.

Tabel 10: Risico- en probleemspelers per loterijproduct⁴⁶

| Kansspel | Verslavingscore (1-10) | Risicospelers | Probleemspelers | Totaal risico- en probleemspelers |
|----------------------|------------------------|---------------|-----------------|-----------------------------------|
| Goededoelenloterijen | 3,58 | | | |
| Staatsloterij | 3,95 | 0,9% | 0,6% | 1,5% |
| Lotto | 4,05 | | | |
| Bingo | 5,07 | 0,3% | 1,8% | 2,1% |
| Sportweddenschappen | 6,21 | 5,8% | 7,5% | 13,3% |
| Krasloten | 6,80 | 1,2% | 2,0% | 3,2% |
| Casinospelen | 6,85 | 4,6% | 4,9% | 9,5% |
| Kansspelautomaten | 7,72 | 4,6% | 3,9% | 8,5% |

Bron: verslavingscores uit De Bruin (2017) en risico- en probleemspelers uit Kruize et al. (2016).

3.2. Fraude en witwassen

Het tweede kansspelbeleidsdoel is het tegengaan van criminaliteit en bestaat uit a) het voorkomen van witwassen en b) het voorkomen van illegaal aanbod en fraude. Het doel van witwassen is het maskeren van geld van illegale herkomst. Het voorkomen van witwassen is van maatschappelijk belang voor een effectieve bestrijding van ernstige vormen van criminaliteit. Witwassen kan in theorie zowel via aanbieders (door te frauderen met loterijen) en via deelname (door met zwart geld loten te kopen).

⁴⁴ Zie De Bruin (2017) voor de scores en de toelichting van de verschillende criteria in tabel 2 van het rapport.

⁴⁵ Zie Meerkerk et al. (2008).

⁴⁶ De verslavingscores zijn afkomstig uit Tabel 4 uit De Bruin (2017). De risico- en probleemspelers zijn gebaseerd op de onderliggende data van Kruize et al. (2016) die worden gerapporteerd op p.349 in Meerkerk et al. (2017). Deze gegevens zijn gebaseerd op een bevolkingsenquête met de SOGS test. Dit kan leiden tot een overschatting (Stinchfield, 2002). Ook De Bruin (2017) rapporteert cijfers over probleemspelers, waarbij het aantal probleemspelers voor loterijen uitkomt op 0,9%. Deze data is echter afkomstig uit 2004. Daarom hebben wij het recentere onderzoek van Kruize et al. (2016) aangehouden.

Witwassen via deelname aan loterijen is in theorie alleen aantrekkelijk bij een grote beschikbaarheid aan loten en veel gegarandeerde prijzen. Bij de huidige loterijen en lotto is dit maar in zeer beperkte mate het geval. Andere kansspelen (zoals casino's) lijken zich op papier beter te lenen voor witwassen door deelname.

Een loterijvergunning kan in theorie ook door een aanbieder gebruikt worden om zwart geld wit te wassen. Daarvoor moet de aanbieder wel frauderen met de loten en/of trekkingen. De Ksa heeft een vrij uitgebreid instrumentarium ter beschikking om toezicht te houden op deze processen. Loterijen moeten ook worden gecontroleerd door de notaris. Het is mogelijk dat hier toch mee kan worden gefraudeerd, maar er zijn geen aanwijzingen dat het risico hierop hoog is. De aanbieders worden gecontroleerd door onafhankelijke keuringsinstellingen.

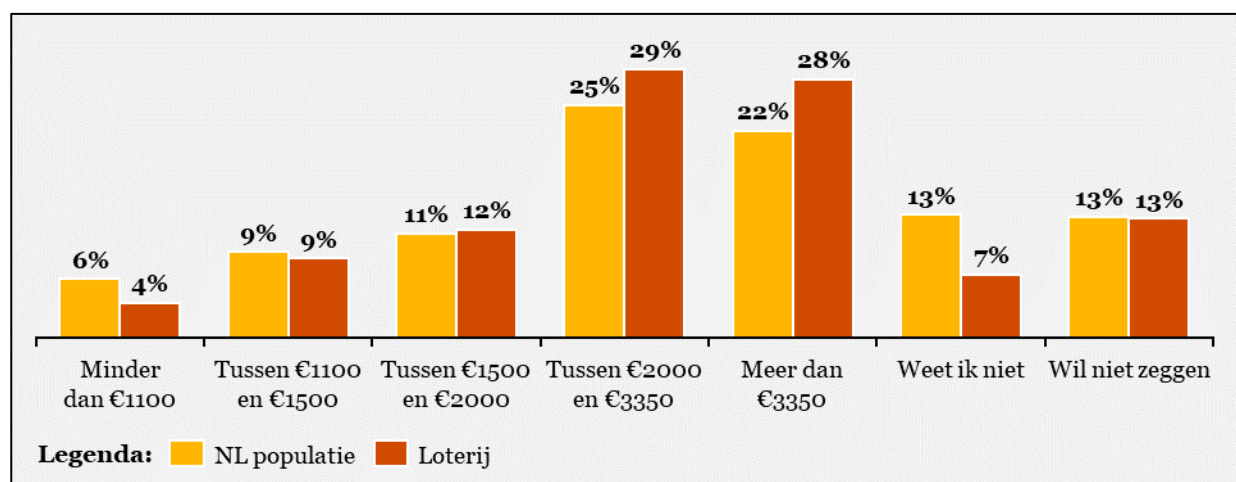
Uit onderzoek blijkt dat witwassen via loterijen nauwelijks voorkomt in Nederland.⁴⁷ Mede daarom zijn Nederlandse loterijen vrijgesteld van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).⁴⁸ Ook de Ksa bevestigt in een interview dat witwassen bij loterijen geen groot risico is. Het beperken van fraude bij loterijen houdt in dat het risico op oplichting bij kansspelen moet worden beperkt. Gedetailleerde informatie over fraude in de loterijmarkt is beperkt. Op basis van interviews met de Ksa blijkt fraude bij loterijen beperkt en is het risico hoger bij andere kansspelen zoals speelautomaten. Omdat de Ksa vergunningsplichtigen een gedetailleerd protocol oplegt ter borging van een eerlijke trekking, en daarop toezicht houdt, is het niet waarschijnlijk dat er veel ruimte is voor fraude. Dit risico verschilt niet tussen de verschillende loterijproducten. Alle vormen van loterijen zijn in dezelfde mate gevoelig voor fraude.

3.3. Consumentenbescherming

Het derde kansspelbeleidsdoel op de kansspelmarkt betreft consumentenbescherming. Consumentenbescherming bij kansspelen bestaat uit verschillende pijlers⁴⁹: a) bescherming van kwetsbare groepen; b) voorkomen van (misleidende) reclame; c) het bieden van transparantie over het loterijproduct, de deelnamevoorwaarden en de winkans; en d) een eerlijk spelverloop (zie fraude – sectie 3.2).

Kwetsbare groepen (pijler a) bestaan uit minderjarigen en spelers met een laag inkomen. Uit de beschikbare empirie ontstaat een beeld dat er, in vergelijking met andere kansspelen, geen hoog risico is voor kwetsbare groepen. Uit Figuur 10 blijkt dat er niet bovengemiddeld veel mensen met een laag inkomen meespelen met loterijen. Uit een studie Kruize et al. (2016) blijkt dat minderjarigen in vergelijking met andere kansspelen zeer beperkt aan loterijen deelnemen.

Figuur 10: Verdeling inkomensdistributie van spelers per loterijproduct⁵⁰



⁴⁷ Zie Van der Knoop (2017).

⁴⁸ Zie Regeling van de Minister van Financiën en de Minister van Justitie en Veiligheid van 13 juli 2018, nr. 2018-0000113969.

⁴⁹ Zie Kamerstukken II, 2013-2014, 33996, nr. 3: [Memorie van toelichting](#) bij de wijziging WOK voor een beschrijving van wat consumentenbescherming inhoudt. Daarnaast meldt de KSA in zijn [brochure](#) dat misleidende reclame een belangrijk onderdeel is van consumentenbescherming.

⁵⁰ De cijfers komen uit Meerkerk et al. (2017).

Consumentenbescherming heeft als tweede doel om misleidende en agressieve (reclame)praktijken bij de werving van consumenten tegen te gaan (pijler b). Reclamevormen die onwenselijk worden geacht kunnen worden verboden. De huidige regelgeving kent een verbod op onder andere tv-reclame tussen 6.00 en 19.00 en agressieve of misleidende marketing. Daarnaast zijn ook huis-aan-huisbezoeken verboden voor loterijen, behalve voor goededoelenloterijen.⁵¹ Deze maatregelen worden genomen ter bescherming van de kwetsbare groepen.

Aanbieders van kansspelen moeten spelers tijdig en goed informeren over het aangeboden spel en de voorwaarden voor deelname (pijler c). De kosten, prijzenstructuur en abonnementsduur van het product moeten transparant en toegankelijk zijn. Het is echter duidelijk dat maar een beperkt deel van de spelers op de hoogte is van de belangrijkste spelkenmerken van de loterijen en in welke mate deze verschillen tussen loterij (zie Figuur 4). Daarbij gaat het niet alleen om (meer complexe) berekeningen van effectieve waarde van een lot, maar om relatief eenvoudige informatie zoals welke loterij de hoogste winkans of het hoogste uitkeringspercentage heeft. Eenzelfde gebrek aan kennis is er ten aanzien van de begunstigden van Art.3-loterijen.

Een van de redenen voor de relatief gebrekkige kennis bij spelers kan zijn dat loterijen in vergelijking met andere kansspelen, zoals casinospelen, een complex en ongestandaardiseerd product zijn. De belangrijkste variabelen, zoals de winkans en de prijzenpot, variëren per trekking. Casinospelen hebben een meer voorspelbare theoretische winkans. Hierdoor zijn loterijen inherent lastiger te begrijpen en is er een verhoogd risico op misleiding.

Spelers van loterijen hebben ook een eigen verantwoordelijkheid om zich te informeren over de speleigenschappen. Daarin moeten zij wel gefaciliteerd worden door de aanbieders. Mogelijk kan de transparantie nog in enige mate worden verbeterd, door de aanbieders te verplichten om meer relevante of gedetailleerde informatie aan te bieden. Niettemin is het gegeven de inherente kenmerken van loterijen moeilijk om een precies gewenst niveau van transparantie vast te leggen. In elk geval verschillen de risico's niet tussen de loterijsegmenten. De verschillende segmenten behoeven dus geen ander type interventie gericht op transparantieverbetering.

3.4. Kanalisatie

Kanalisatie is een overkoepelend doel dat als instrumenteel kan worden gezien voor de drie primaire doelen van het kansspelbeleid. Kanalisatie is de mate waarin spelers gebruik maken van legaal en betrouwbaar aanbod. Een hoge kanalisatiegraad betekent dat consumenten vooral gebruik maken van het legale aanbod. Daardoor is er meer controle en zijn spelers beter beschermd tegen de mogelijke kansspelrisico's. Bij een lage kanalisatie wordt er juist veel gebruik gemaakt van illegaal aanbod, dat buiten de controle van de overheid valt en daardoor gepaard gaat met hogere maatschappelijke risico's.

Loterijproducten kennen een lager risico op illegaal aanbod dan andere kansspelen omdat het organiseren van een illegale loterij nauwelijks mogelijk is. Een loterij is een kansspel dat zichtbaar moet zijn en een breed publiek nodig heeft vanwege de noodzakelijke schaal om een interessant product te bieden. Een loterij is voornamelijk interessant als de prijzenpot hoog is. Om deze aan te kunnen bieden is een hoge omzet nodig. Echter, een hoge omzet vergt een niveau van reclame dat niet goed mogelijk lijkt onder de radar van de toezichhouders. De mogelijkheid voor illegaal aanbod is daarmee beperkt.

De kanalisatiegraad van het Nederlandse loterijenstelsel is zeer hoog. Waar 4% van de Nederlandse bevolking boven de 16 jaar deelneemt aan illegale kansspelen, is dit voor illegale loterijen slechts 0,02% (1 van 5.768 respondenten).⁵² De doelstelling van het Nederlands kansspelbeleid om zo veel mogelijk mensen naar het legale aanbod te leiden lijkt voor loterijen dus behaald te worden.

Hoewel loterijproducten inherent een hoge kanalisatie lijken te kennen, zie tweede paragraaf van deze sectie, wordt de kanalisatie beïnvloed door de aantrekkelijkheid van het legale aanbod. De Staatsloterij biedt, mede door het wettelijk verplichte uitkeringspercentage van minstens 60% van de omzet, een aantrekkelijk product. Op het moment dat dit wordt verlaagd zou dit ten koste kunnen gaan van de kanalisatie omdat illegale loterijen dan relatief aantrekkelijker worden.

⁵¹ Zie [Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen](#), Art. 3, tweede lid.

⁵² Zie Kruize et al. (2016).

3.5. Afdrachten

Een vijfde bijkomend publiek belang is het op peil houden van de afdrachten aan goede doelen en andere maatschappelijke instanties. In 2018 was de totale bijdrage aan goede doelen meer dan 500 miljoen euro en de totale maatschappelijke bijdrage ongeveer 700 miljoen.⁵³

De maatschappelijke afdrachten worden momenteel sterk gedreven door de regulering van de verschillende loterijproducten. De drie verschillende segmenten hebben elk een andere afdrachtsverplichting. De loterijen in het Art.3-segment moeten momenteel minstens 40% afdragen aan instellingen die doeleinden van algemeen belang nastreven (tot eind 2019 was is dit 50%). De Lotto moet minstens 18% afdragen, terwijl de Staatsloterij minstens 15% moet afdragen aan de Staat – zie Tabel 11. Het grootste deel van de maatschappelijke afdrachten komt momenteel voort uit de loterijen in het Art.3-segment, het segment waarvoor tevens het hoogste percentage geldt.

Een gereguleerd onderscheid tussen segmenten, waarbij slechts bepaalde segmenten gericht zijn op het genereren van inkomsten voor goede doelen, is echter niet noodzakelijkerwijs nodig om de afdrachten aan goede doelen op peil te houden. De Nationale Postcode Loterij, Vriendenloterij of andere loterijen in het Art.3-segment lenen zich er niet per definitie meer toe om fondsen te werven voor het goede doel dan loterijen zoals de Staatsloterij of Lotto. Ook de Staatsloterij en Lotto zouden ervoor kunnen kiezen om meer af te dragen aan goede doelen. Met de huidige gedifferentieerde regulering is het echter lastig voor de Staatsloterij en Lotto om de afdrachten aan goede doelen significant te verhogen omdat zij tevens te maken hebben met verplichte uitkeringspercentages en een minimumpercentage aan afdrachten aan de staat.

In een hypothetisch scenario waarin er voor geen van de loterijen minimumpercentages gelden ten aanzien van afdrachten aan goede doelen, zullen de verschillende loterijen zelf een percentage kiezen om af te dragen. Dat zullen zij doen op basis van een inschatting van de mate waarin spelers van loterijen bereid zijn om voor dergelijke afdrachten te betalen. Het kan dat een dergelijk systeem zonder minimum ertoe leidt dat de totale afdrachten lager worden dan maatschappelijk wenselijk wordt geacht.⁵⁴ In dat geval kan ook een uniform minimumpercentage worden ingevoerd voor de hele markt. Omdat verschillende loterijproducten zich in principe allemaal lenen om fondsen te werven, is het echter niet nodig om op grond van afdrachten onderscheid te maken tussen verschillende loterijproducten of -segmenten.

Tabel 11: Afdrachten per loterijsegment

| Segment | Minimumafdracht | Toelichting | Afdracht (2018) |
|-----------------------|--|--|----------------------------|
| Staatsloterij | ≥ 15% aan de Staat ⁵⁵ | | € 101,6 mln. |
| Lotto | ≥ 18% verdeeld over NOC*NSF (72,46%) en ALN (27,54%) | De Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (ALN) bestaat uit achttien verschillende participanten die geld krijgen. | € 59,6 mln. ⁵⁶ |
| Goededoelen-loterijen | ≥ 40% aan instellingen algemeen belang | Waarvan ten minste 80% van de afdracht wordt uitgekeerd aan ANBI-begunstigden. | € 535,5 mln. ⁵⁷ |

⁵³ De totale maatschappelijke bijdrage omvat ook de afdrachten aan de staat. De cijfers zijn gebaseerd op de afdrachten aan begunstigden en de Staat die worden gerapporteerd in de jaarverslagen van de Staatsloterij, Lotto, NPL, Vrienden Loterij, BankGiro Loterij en SNL.

⁵⁴ De gevolgen van de herinrichting van de loterijmarkt is onderzocht in SEO (2017) en SEO (2019b).

⁵⁵ De afdracht is geen verplichting in de WOK maar is vastgelegd in de vergunning van de Staatsloterij.

⁵⁶ De afdracht van Lotto is inclusief de afdracht van de Toto en beheerde instantloterijen (krasloten). Voor alle producten van Lotto geldt voor de afdracht een verdeelsleutel tussen sport en goede doelen (zie tabel). De minimumafdracht geldt enkel voor lotto, bij sportprijsvragen (Toto) en instantloterijen bedraagt de afdracht de omzet minus de prijzen en noodzakelijke kosten. De cijfers van zowel de Lotto als de Staatsloterij zijn afkomstig uit het jaarverslag van Nederlandse Loterij van 2018 (p.20).

⁵⁷ Dit betreft de som van de afdrachten van de drie loterijen van de Nationale Goede Doelen Loterijen N.V. en de SNL en komen uit de jaarverslagen van 2018.

3.6. Conclusie

In deze sectie is beschreven wat, naast concurrentie en consumentenwelvaart, de publieke belangen zijn op de loterijmarkt. Vervolgens is onderzocht in hoeverre deze publieke belangen verschillen per loterijproduct en wat dit betekent voor het benodigde overheidsinstrumentarium om de publieke belangen te borgen.

Belangrijke publieke belangen op de loterijmarkt zijn gerelateerd aan het mitigeren van eventuele maatschappelijke, kansspel gerelateerde, risico's. Uit ons onderzoek volgt dat de maatschappelijke risico's voor loterijen (t.o.v. andere kansspelen) beperkt zijn en/of dat zij niet wezenlijk verschillen tussen de loterijproducten. Het primaire instrument om de maatschappelijke risico's te beheersen voor loterijen is de combinatie van strikte vergunningsvoorwaarden en toezicht op de markt. Het huidige stelsel gaat echter uit van differentie per loterijproduct en aanbodrestrictie (wettelijk monopolie): beide beleidsinstrumenten zijn in principe niet nodig om de maatschappelijke risico's te beheersen.

Naast de publieke belangen van concurrentie en het beheersen van eventuele maatschappelijke risico's, wordt het op peil houden van de afdrachten aan goede doelen in het regeerakkoord als een doel gezien. Afdrachten aan goede doelen komen momenteel voor het grootste deel van de loterijen in het artikel 3 segment, mede omdat dit segment een relatief hoge verplichte afdracht aan goede doelen kent. Echter, in een hypothetisch beleidsscenario zonder gedetailleerde voorschriften per loterijsegment zouden ook de andere loterijen evenredig kunnen afdragen aan goede doelen. Indien de overheid wenst te sturen op een minimaal maatschappelijk niveau aan afdrachten kan overwogen worden om een uniform verplicht afdrachtspercentage aan goede doelen in te voeren dat geldt voor alle loterijen. Ook voor het op peil houden van de afdrachten aan goede doelen is het niet nodig om regulering te differentiëren per segment of om het aanbod te beperken.

4. Implicaties voor de marktordening (deelvraag 3)

In deze sectie van het rapport onderzoeken wijde implicaties voor de marktordening van het loterijstelsel op basis van de resultaten in de vorige twee secties. In sectie 2 is beschreven dat de concurrentie momenteel negatief wordt beïnvloed door de regulering en de concurrentie naar verwachting toeneemt in een stelsel zonder differentiatie en aanbodbeperkingen. In sectie 3 is beschreven dat de maatschappelijke risico's niet verschillen per loterijproduct en dat differentiatie en aanbodbeperkingen niet nodig zijn om de publieke belangen te borgen. In deze sectie formuleren we twee alternatieve stelsels die we vergelijken met het huidige stelsel.

4.1. Alternatieve marktordeningsstelsels

In dit rapport hebben we een aantal publieke belangen gedefinieerd voor het loterijstelsel. Het gaat om concurrentie (consumentenwelvaart), het beheersen van de eventuele maatschappelijke risico's (voorkomen kansspelverslaving en witwassen, consumentbescherming) en het doel om de afdrachten aan goede doelen op peil te houden. Wij analyseren de wenselijkheid van een aantal alternatieve marktordeningsstelsels aan de hand van het verwachte effect op de publieke belangen.

Een marktordeningsstelsel is een combinatie van een aantal verschillende beleidskeuzes. Belangrijke beleidskeuzes voor een marktordeningsstelsel voor loterijen zijn bijvoorbeeld:⁵⁸

- Aantal mogelijke aanbieders (één, gelimiteerd of ongelimiteerd);
- Wijze van het vergeven van vergunningen (vrij, veiling, loting of aanbesteding);
- Randvoorwaarden bij de markt (b.v. in regulering en/of vergunningsvoorwaarden);
- Staatsparticipatie in de vorm van aandeelhouderschap;
- Hoogte van de verplichte afdracht- en/of uitkeringspercentages.

De opsomming hierboven maakt duidelijk dat er in theorie veel verschillende combinaties, en daarmee meerdere marktordeningsstelsels, denkbaar zijn. Op basis van de analyses in voorgaande secties kiezen wij voor twee uitgangspunten bij een alternatief stelsel, namelijk: a) geen aanbodrestricties; en b) geen differentiatie per segment. Deze maatregelen vormen een belangrijk element van de huidige marktordening, maar beperken de concurrentie (zie sectie 2) en zijn niet nodig om de overige publieke belangen te borgen (zie sectie 3).

Op basis van deze uitgangspunten hebben wij twee alternatieve stelsels gedefinieerd: een open stelsel mét en zónder verplichte afdracht. Beide stelsels zijn open in de zin dat iedereen die voldoet aan de wet- en regelgeving een vergunning kan krijgen voor het aanbieden van een loterij. De Ksa houdt wel toezicht op naleving van de vergunningseisen en spelregels op de markt. Beide stelsels zijn ongedifferentieerd in de zin dat het gereguleerde onderscheid tussen verschillende loterijproducten vervalst. Het verschil tussen de varianten is dat er in het ene stelsel een verplicht (minimum)afdrachtspercentage aan goede doelen geldt en in het andere niet. Tabel 12 hieronder beschrijft de precieze gehanteerde definities. Ook voegen wij – ter illustratie – een zogeheten *greenfield* variant toe, vergelijkbaar met het hypothetische scenario zonder regulering dat eerder is gebruikt om de potentiële concurrentie te analyseren.

In het beschreven stelsel maken we geen aannames over een eventueel poolingverbod. De reden hiervoor is dat de verwachte uitkomsten in verschillende stelsels, zoals beschreven in Tabel 13, daardoor niet veranderen. In algemene zin wordt toetreding tot de sector makkelijker en aantrekkelijker door het opheffen van het poolingverbod, omdat de benodigde schaalvoordelen makkelijker behaald kunnen worden. Het opheffen van het poolingverbod heeft een positief effect op concurrentie, maar kan leiden tot internationale herverdelingseffecten die buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen.

Er zijn naast de gekozen twee varianten nog meer alternatieve vormen van marktordening denkbaar. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het handhaven van de segmentering (artikel 3, staatsloterij, lotto) waarbij de segmenten die nu gesloten zijn worden opengesteld voor toetreding. Hiermee worden wel aanbodrestricties

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld ook de zeven dimensies van marktordening van loterijen uit BCG (2019).

weggenomen (uitgangspunt a), maar blijft het ongelijke speelveld tussen de segmenten als gevolg van differentiatie tussen segmenten (uitgangspunt b) bestaan. Omdat dergelijke differentiatie niet nodig lijkt maar wel de concurrentie beperkt achten wij deze variant minder geschikt dan de twee voorgestelde varianten die uitgaan van een open stelsel. In deze sectie houden wij overigens geen rekening met eventuele transitieproblemen waar een stelselhervorming mee gepaard kan gaan. Om de transitie soepel te laten verlopen kan het wenselijk zijn om hybride varianten te overwegen als tussenstap.

Tabel 12: Definities verschillende alternatieve marktordeningsstelsels

| | Greenfield | Huidig stelsel | Open stelsel | Open stelsel + verplichte afdracht |
|---|-------------------------------|---|--|---|
| <i>Beschrijving</i> | Beperkt toezicht & vergunning | Differentiatie per product Twee gesloten productsegmenten en een open segment | Open stelsel Geen differentiatie Geen verplichte afdracht | Open stelsel Geen differentiatie Uniform verplicht afdrachtspercentage |
| <i>Aantal vergunningen</i> | Ongelimeerd | Gelimeerd en gesloten voor bepaalde segmenten | Ongelimeerd | |
| <i>Voorschriften t.a.v. afdrachtspercentage</i> | Geen afdrachtspercentage | Verschillen in afdrachtspercentage en begunstigde per product | Geen afdrachtspercentage | Dezelfde minimumeisen t.a.v. afdrachtspercentage en de begunstigde voor alle aanbieders |
| <i>Voorschriften t.a.v. productkenmerken</i> | Geen | Gedetailleerde voorschriften die verschillen per loterijsegment ⁵⁹ | Loterijproducten moeten aan algemene spelregels voldoen maar verschillen niet in (brede) voorschriften van productkenmerken. | |
| <i>Vergunningseisen t.a.v. aanbieders</i> | Beperkt | In de drie reguleerde stelsels moeten aanbieders aan een aantal randvoorwaarden voldoen om in aanmerking te komen voor een vergunning: zoals bijvoorbeeld een integriteitstest, betrouwbaarheidstest en onderzoek naar de strafrechtelijke optredens van beleidsbepalers. | | |
| <i>Toezicht</i> | Beperkt | In alle stelsels houdt Ksa toezicht of de aanbieders van loterijproducten zich aan de spelregels houden. In een greenfield situatie moeten aanbieders zich bijvoorbeeld ook houden aan generiek consumentenbeleid. | | |

4.2. Beoordeling marktordeningsstelsels

Tabel 13 bevat de resultaten van een vergelijking van de verschillende stelsels. Hierbij is de afdracht aan de Staat niet meegewogen als een publiek belang. Ook het financiële belang dat de Staat heeft in Nederlandse Loterij B.V. wordt niet meegenomen.

Het eerste belang dat is getoetst is de consumentenwelvaart. Zoals in sectie 2 uitgebreid is beschreven leidt meer concurrentie naar verwachting tot een toename van de consumentenwelvaart. Meer concurrentiedruk prikkelt aanbieders tot het verhogen van hun doelmatigheid en tot het aanbieden van zo aantrekkelijk mogelijke producten. In bijvoorbeeld de telecomsector of de luchtvaart heeft de introductie van meer concurrentie geleid tot een uitbreiding van het productaanbod en scherpere prijs- kwaliteitverhoudingen. Op de loterijmarkt kan een hogere consumentenwelvaart bijvoorbeeld tot uiting komen door hogere uitkering aan prijzen, meer of andere spelconcepten en een hogere afdracht aan goede doelen als spelers van loterijen daar waarde aan hechten.

Uit Tabel 13 blijkt dat een open stelsel mét en zonder afdracht beide leiden tot meer concurrentie ten opzichte van de huidige regulering. Ten opzichte van het huidige stelsel ontstaat er in een open stelsel een gelijk speelveld

⁵⁹ Sinds 2017 zijn verschillende voorwaarden over de productkenmerken gelijkgetrokken in de vergunningen van de Staatsloterij en goededoelenloterijen gelijkgetrokken (maximaal aantal loterijen, maximale lotprijs en toegestane distributiekanaalen). Er blijft echter o.a. een verschil bestaan in de minimale afdrachts- en uitkeringspercentages.

tussen aanbieders van loterijen. Ook ontstaan er meer mogelijkheden voor toetreding.⁶⁰ Door het gelijkere speelveld en de mogelijkheid tot toetreding is de verwachting dat de concurrentie tussen loterijen en loterijproducten, en daarmee de consumentenwelvaart, toeneemt. De exacte ordegraote van de verwachte stijging kan op basis van de analyse in dit rapport niet worden bepaald.

Een hogere consumentenwelvaart, als gevolg van hogere uitkeringspercentages en een aantrekkelijker spelaanbod, gaat naar verwachting gepaard met een stijging van de deelname aan loterijen.⁶¹ Er kan ook een stijging optreden van het aantal reclame-uitingen van loterijaanbieders. Toegenomen concurrentie zal immers betekenen dat aanbieders zich van elkaar willen onderscheiden om marktaandeel te winnen. Zolang de maatschappelijke risico's gemitigeerd kunnen worden, is noch toegenomen speldeelname, noch een stijging van de reclame-uitingen per se problematisch.

Table 13: Verwachte effecten van alternatieve marktorderingsstelsels op de publieke belangen

| | Green-field | Huidig stelsel | Open stelsel | Open stelsel + verplichte afdracht | Toelichting |
|--|--------------------|-----------------------|---------------------|---|---|
| <i>Consumentenwelvaart</i> | + | | + | + | Het huidige gedifferentieerde stelsel werkt waarschijnlijk marktverstoring omdat partijen die concurrerende druk op elkaar (kunnen) uitoefenen asymmetrisch zijn gereguleerd. Zonder deze regulering kan de concurrentie-intensiteit toenemen. |
| <i>Voorkomen kansspelverslaving</i> | - | | = | = | Het risico op kansspelverslaving is laag bij loterijen. Het resterende risico wordt gemitigeerd via vergunningseisen in combinatie met toezicht. |
| <i>Bestrijden witwassen & fraude</i> | - | | = | = | Het risico op witwassen is beperkt voor loterijen omdat andere kansspelen zich hier beter voor lenen. Het resterende risico wordt gemitigeerd via vergunningseisen in combinatie met toezicht. |
| <i>Beschermen van de consument</i> | - | | = | = | Een open stelsel kan leiden tot meer concurrentie en daarmee mogelijk meer reclame-uitingen. Vanuit consumentenbescherming is het niet zozeer de hoeveelheid, als wel de vorm van de reclame (niet misleidend of agressief) en de doelgroep (niet op minderjarigen) die leidend is. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat het instrumentarium van Ksa hiervoor niet toereikend zou zijn. |
| <i>Stimuleren deelname legaal aanbod (kanalisatie)</i> | =/+ | | =/+ | ? | Loterijen kennen inherent een hoge kanalisatie waardoor het effect van marktordering beperkt is. De overgang naar een open stelsel kan niettemin een beperkt positief effect hebben: toetreding leidt tot meer divers productaanbod. De impact van een verplichte minimumafdracht is afhankelijk van de hoogte van dat percentage. Een hoog verplicht afdrachtpcentage leidt tot minder ruimte voor de prijzenpot, waardoor de aantrekkelijkheid van illegale loterijen in enige mate kan toenemen. |
| <i>Afdrachten goed doelen</i> | - | | - | ? | Zonder verplicht afdrachtpcentage neemt de afdracht aan goede doelen waarschijnlijk af. De impact van een open stelsel met een uniform verplicht afdrachtpcentage hangt af van de hoogte van de afdracht. Er kan een beperkte afruil bestaan tussen de hoogte van de afdrachten enerzijds en de mate van concurrentie (minder aantrekkelijk voor toetreding) en kanalisatie (minder prijzen) anderzijds. |

Legenda: + Verbetering - Verslechtering ? Afhangelijk van vormgeving = Onveranderd

⁶⁰ In hoeverre toetreding kan worden verwacht hangt mede samen met het al dan niet opheffen van het poolingverbod. De mogelijkheid om te poolen vergemakkelijkt toetreding omdat loterijen makkelijker schaalvoordeel kunnen realiseren. Als buitenlandse loterijen mogen poolen kan dit ertoe leiden dat Nederlandse inleggelden naar het buitenland vloeien (het omgekeerde kan overigens net zo goed, namelijk dat buitenlandse inleg naar Nederland vloeit).

⁶¹ Ook SEO (2017) voorspelt een stijging van de omzet van de loterijmarkt in een open stelsel.

Uit Tabel 13 blijkt dat ook in een open stelsel de maatschappelijke risico's van loterijen gemitigeerd kunnen worden. De reden daarvoor is tweeledig. Ten eerste zijn de maatschappelijke risico's van loterijen relatief laag ten opzichte van andere kansspelen (b.v. risico op kansspelverslaving en witwassen). Ten tweede worden de resterende risico's (b.v. risico op misleidende reclame) in zowel het huidige stelsel als een stelsel vooral gemitigeerd via vergunningverlening en het toezicht daarop van de Ksa. Ook in de twee open stelsels blijven de vergunningsvoorwaarden van kracht om te voorkomen dat frauduleuze partijen loterijproducten kunnen aanbieden en ervoor te zorgen dat consumenten beschermd worden tegen misleidende reclame. Een dergelijke stevige toets bij vergunningsaanvraag, in combinatie met strikte handhaving, is wel een randvoorwaarde. Bij een meer basaal niveau van controle, zoals in de *greenfield* variant, bestaat het risico dat bepaalde maatschappelijke risico's onvoldoende kunnen worden geborgd.

Het effect van verschillende stelsels op de afdrachten aan goede doelen is complexer. Meer concurrentie, als gevolg van de opening van het stelsel, leidt ertoe dat (onnodige) kosten worden gedrukt en dat het spelaanbod aantrekkelijker wordt. Daardoor blijven er in principe meer inkomsten over om te verdelen tussen de speler (in de vorm van prijzengeld) en het goede doel (in de vorm van afdrachten). In die situatie is het de relatieve waarde die spelers hechten aan prijzengeld en afdrachten die de verdeling bepaalt. In principe kan een open stelsel dus ook goed zijn voor de afdrachten aan goede doelen.

Niettemin is het aannemelijk dat de afdrachten aan goede doelen dalen op het moment dat er een open stelsel wordt doorgevoerd zonder verplicht (minimum)afdrachtspercentage. Om de afdrachten op peil te houden kan een verplicht, uniform (minimum)afdrachtspercentage worden geïntroduceerd voor alle loterijen. Een dergelijk percentage hoeft er niet toe te leiden dat alle loterijen hetzelfde afdragen aan goede doelen. Ondanks de verwachte convergentie in afdrachtspercentage, kan er ruimte in de markt blijven voor niche producten met een hogere afdracht indien consumenten hier waarde aan hechten (b.v. de initiatieven van de Stichting Samenwerkende Non-Profit Loterijen).

Het bepalen van de hoogte van een eventueel verplicht (minimum)percentage vergt afweging van deels conflicterende doelen. Een laag minimumpercentage kan ertoe leiden dat de totale afdrachten niet het gewenste niveau halen. Een hoog percentage zorgt ervoor dat er aanbieders minder uit kunnen keren aan de spelers, waardoor het spelaanbod onaantrekkelijker wordt. Dat kan een negatief effect hebben op de hele markt, waardoor ook de afdrachten uiteindelijk zelfs kunnen dalen. Wat een wenselijk uniform afdrachtspercentage is, gegeven een wenselijk niveau van afdrachten en overige randvoorwaarden, zou verder moeten worden onderzocht.

4.3. Conclusie

Wij concluderen dat het huidige stelsel, dat gedifferentieerd en deels gesloten is, waarschijnlijk leidt tot een beperking van de concurrentie, terwijl dat op grond van de borging van de publieke belangen niet noodzakelijk is. Een alternatieve marktordening waarin, in tegenstelling tot de huidige ordening, geen sprake is van differentiatie per segment en aanbodrestricties, leidt waarschijnlijk tot een hogere *consumentenwelvaart*.

Tegelijkertijd kunnen de *maatschappelijke risico's* ook in een dergelijk open stelsel worden beheerst. De maatschappelijke risico's van loterijen zijn namelijk beperkt en kunnen met een combinatie van voorwaardelijke vergunningverlening en strikt toezicht goed worden gemitigeerd.

In een open stelsel is een vorm van verplichte afdracht aan goede doelen waarschijnlijk nodig om de *afdrachten aan goede doelen* op het maatschappelijk gewenste niveau te houden. Er is sprake van een afruil tussen het op peil houden van de afdrachten en het stimuleren van toetreding en daarmee concurrentie.

Appendix A. - Literatuurlijst

- ACM (2015a). Concentratiebesluit Staatsloterij en De Lotto. ACM/DM/2015/204582* [Besluit tot onderzoek]
- ACM (2015b). Concentratiebesluit Staatsloterij en De Lotto. ACM/DM/2015/207414_OV [Definitieve besluit]
- BCG (2019). Onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en toekomstbestendigheid van de marktordening in de Nederlandse loterijmarkt.
- Blanco, C., Blaszczyński, A., Clement, R., Derevensky, J., Goudriaan, A.E., Hodgins, D.C., Van Holst, R.J., Ibanez, A., Martins, S.S., Moersen, C. en Molinaro, S., (2013). Assessment tool to measure and evaluate the risk potential of gambling products ASTERIG. *Journal of Gambling Business & Economics*, 7(1).
- Blauw (2015). De voorkeuren van loterijspelers.
- Blauw (2019). Meedoen om te winnen. Een kwantitatief onderzoek naar beweegredenen tot deelname aan loterijen.
- Clotfelter, C. T., & Cook, P. J. (1990). On the economics of state lotteries. *Journal of Economic Perspectives*, 4(4), 105-119.
- De Bruin, D.E., (2017). Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod.
- Europese Commissie (1997). Notitie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht.
- Forrest, D., David Gulley, O., & Simmons, R. (2004). Substitution between games in the UK national lottery. *Applied Economics*, 36(7), 645-651.
- Forrest, D., & McHale, I. (2007). The relationship between a national and a multistate lotto game. *The Journal of Gambling Business and Economics*, 1(3), 207-216.
- Froeb, L. M., & Werden, G. J. (1992). The reverse cellophane fallacy in market delineation. *Review of Industrial Organization*, 7(2), 241-274.
- Frontier Economics (2014). The UK betting and gaming market: estimating price elasticities of demand and understanding the use of promotions.
- Griffiths, M., Derevensky, J. (2017). The liberalisation of the lottery market in The Netherlands: A report on potential psychosocial impacts and how to minimise harm. European Association for the Study of Gambling.
- Grote, K. R., & Matheson, V. A. (2006). Dueling Jackpots: Are Competing Lotto Games Complements or Substitutes?. *Atlantic Economic Journal*, 34(1), 85-100.
- Hoj, J., Kato, T., & Pilat, D. (1995). Deregulation and privatisation in the service sector. *OECD Economic Studies*, (25), 37-74.
- Mankiw, N. G. (2008). *Principles of Microeconomics (5th edition)*.
- Kansspelautoriteit (2018). Marktscan landgebonden kansspelen 2017.
- Kruize, A., Boendermaker, M., Sijstra, M., Bieleman, B. (2016). Modernisering kansspelbeleid – Nulmeting 2016. IntraVal.

-
- Meerkerk, G.J., De Ruiters, B., Van Vliet, M., Van der Poel, A., Van de Mheen, D. (2008). De relatie tussen deelname aan nummerloterijen en kansspelverslaving in Nederland. IVO & CVO. Onderzoek in opdracht van de Staatsloterij en de Nationale Postcode Loterij.
- Meerkerk, G.J., Rodenburg, G. (2017). Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016. Tabellen van de data die zijn verzameld door Kruize et al., 2016.
- Ministerie van Financiën (24 mei 2017). Brief: Voorgenomen vrijstelling de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. [Brief aan de Ksa](#).
- Ministerie van Economische Zaken (2008). Onderzoek Marktwerkingsbeleid.
- National Advisory Committee on Drugs and Alcohol (NACDA) (2018). Prevalence of Drug Use and Gambling in Ireland and Drug use in Northern Ireland, 2014/15 Drug Prevalence Survey: Gambling results.
- Perez, L., & Forrest, D. (2011). Own-and cross-price elasticities for games within a state lottery portfolio. *Contemporary Economic Policy*, 29(4), 536-549.
- SEO (2010). Lotbestemming – Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt.
- SEO (2017). Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt
- SEO (2019). Voorkeuren en keuzegedrag van de Nederlandse loterijconsument – een vignettenanalyse.
- SEO (2019b). Financiële gevolgen herinrichting loterijenmarkt.
- Stinchfield, R. (2002). Reliability, validity, and classification accuracy of the South Oaks Gambling Screen (SOGS). *Addictive behaviors*, 27(1), 1-19.
- Stiglitz, J.E. (1988). *Economics of the Public Sector*. Princeton University. W.W. Norton & Company, New York.
- Teulings, C. N., Bovenberg, A. L., & Dalen, H. P. (2003). *De calculus van het publieke belang*. Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- Teulings, C. N., Bovenberg, A. L., van Dalen, H. P., & van Dalen, H. (2005). *De cirkel van goede intenties: de economie van het publieke belang*. Amsterdam University Press.
- Trousdale, M. A., & Dunn, R. A. (2014). Demand For Lottery Gambling: Evaluating Price Sensitivity Within A Portfolio Of Lottery Game. *National Tax Journal*, 67(3), 595.
- Van der Knoop, J., (2017) Risico's van witwassen en terrorismefinanciering in de kanspelsector.

Appendix B. - Geïnterviewde partijen

In het kader van dit onderzoek hebben we met marktpartijen en andere stakeholders gesproken. Om een volledig beeld te krijgen van de Nederlandse loterijmarkt vonden we het belangrijk om het perspectief van de verschillende organisaties te horen over de marktafbakening. De interviews hadden als doel inhoudelijke verdieping. We gebruiken in dit rapport geen quotes, standpunten of directe verwijzingen naar de interviews.

Geïnterviewde partijen

Autoriteit Consument & Markt

FAIRSHARE Nederland B.V.

Kansspelautoriteit (Ksa)

Nationale Goede Doelen Loterijen N.V.

Nederlandse Loterij B.V.

SEO Economisch Onderzoek

Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen (SNL)

Goede Doelen Platform

Appendix C. - Onderzoeksvragen uit offerteaanvraag

Het Ministerie van Justitie & Veiligheid heeft in zijn offerteaanvraag de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. De eerste stap is de “economische” bepaling van de markt.
 - a. Uitgaande van de status quo zijn de relevante loterijproducten: staatsloterij, lotto en goededoelenloterijen, eurojackpot en instantloterij. (i) Is er sprake van substitutie tussen deze loterijproducten of zijn deze complementair? Hoe zien eventuele substitutiepatronen er uit? (ii) Is er zodanige substitutie dat er ook daadwerkelijk sprake is concurrentie tussen de verschillende producten? Hoe ziet toepassing van het concept van de SSNIP-test er uit en tot welke aannemelijke marktbeplating leidt dat?
 - b. Stel vervolgens dat loterijen niet worden gereguleerd. Hoe zou het aanbod er dan uit zien? Leidt dat tot wijzigingen in bestaande producten en aanbieders? Komen er dan ook andere producten? Welke differentiatie is te verwachten? Zou er dan sprake zijn van één of meerdere markten?
2. De tweede stap gaat over de (maatschappelijke) risico's en maatschappelijke rol van verschillende loterijproducten. Kansspelen hebben risico's op het gebied van consumentenbescherming (werving & reclame, fair play) fraude & witwassen en kansspelverslaving. Als er geen legaal aantrekkelijk aanbod mogelijk is wijken spelers uit naar illegale producten waar ze onbeschermd spelen. Doel is dan ook om de spelers die aan kansspelen willen deelnemen, naar het legale aanbod te leiden (kanalisatie). Verder hebben loterijen een fondsenwervende functie. Wat zijn de risico's en maatschappelijke belangen van de diverse loterijproducten en zijn die voor de diverse loterijproducten verschillend?
3. Als er verschillen zijn in risico, zijn die zodanig, dat er een andere beleidsmatige afbakening van de markt nodig is, waardoor er deelmarkten ontstaan met verschillende regels, dan volgt uit het antwoord op vraag 1?
 - a. In deze stap wordt eerst onderzocht of er een noodzaak is om te differentiëren in eisen met betrekking tot toegang tot de markt (kwantitatieve beperkingen en kwalitatieve eisen) en gedragsregels op de markt (idem, kwalitatieve of ook kwantitatieve eisen). Het doel van dergelijke (gedifferentieerde) eisen is om de gesignaleerde risico's te ondervangen.
 - b. Zijn er nog andere publieke belangen of is er sprake van eventueel marktfalen, dat tot marktordeningsmaatregelen noopt? Leiden die tot differentiatie qua regelgeving?
4. Hoe ziet de optimale marktordening er uit?
 - a. Beantwoord deze vraag voor de situatie dat de economische marktafbakening wordt gevolgd. Als uit stappen 2 en 3 niet volgt dat er reden is om een ongelijk speelveld voor loterijen te continueren, hoe ziet dan de optimale marktordening van een gelijk speelveld eruit?
 - b. Beantwoord deze vraag ook als uit stappen 2 en 3 volgt dat het noodzakelijk is om differentiatie toe te passen. Hoe ziet die er dan uit? Als uit stappen 2 en 3 geen reden voor een ongelijk speelveld naar voren komt, is er dan een andere rechtvaardiging voor een ongelijk speelveld geven (en zo ja, welke)? En hoe ziet dan de marktordening er uit?

Appendix D. - Reacties marktpartijen

Dit rapport is in samenspraak met het Ministerie van Justitie en Veiligheid voorgelegd aan de grootste aanbieders van loterijen en aan het Goede Doelen Platform. Deze marktconsultatie had ten doel om marktpartijen de gelegenheid te bieden om te reageren op de inhoud van het rapport en om eventuele feitelijke onjuistheden of onvolkomenheden te corrigeren. In deze bijlage zijn de integrale ontvangen reacties opgenomen. Eerst geven we op deze en de volgende pagina een korte, puntsgewijze toelichting in hoeverre de ontvangen reacties tot aanpassingen aan het rapport hebben geleid.

De onderstaande partijen hebben gereageerd:

1. FAIRSHARE Nederland B.V. (Fairshare)
2. Goede Doelen Platform (GDP)
3. Nationale Goede Doelen Loterijen N.V. (GDL)
4. Nederlandse Loterij N.V. (NLO)

Een eerste onderwerp dat in de reacties naar voren komt is de huidige mate van concurrentie op de markt. GDL stelt dat verschillende loterijen met elkaar concurreren. NLO stelt dat er momenteel juist beperkt sprake is van concurrentie. NLO bespreekt uitvoerig onze analyse van de concurrentiesituatie in de huidige markt. In de ogen van NLO laten onze analyses zien dat er geen sprake is van concurrentie.

Wij zien in het ontvangen commentaar geen inhoudelijke reden om onze conclusie (namelijk dat er in het huidige stelsel enige mate van concurrentie lijkt te zijn maar dat dit niet eenduidig kan worden vastgesteld) bij te stellen. Wij willen benadrukken dat onze analyse vooral laat zien dat een meer open en ongedifferentieerd marktordeningstelsel naar verwachting leidt tot *meer* concurrentie, los van de precieze concurrentie-intensiteit in de status quo.

Een tweede onderwerp is vervolgonderzoek in samenhang met de reikwijdte van de conclusies. Verschillende partijen zijn van mening dat op punten aanvullend onderzoek nodig is. NLO benadrukt dat onderzoek nodig is naar de orde grootte van de verwachte stijging van consumentenwelvaart en stelt de vraag of de te verwachten stijging groot genoeg is om een stelselherziening te rechtvaardigen. GDL en GDP stellen dat verder onderzoek nodig is naar de precieze effecten op de afdrachten aan goede doelen in een open stelsel met verplicht afdrachtspercentage. GDL, GDP en NLO noemen tevens het belang om onderzoek uit te voeren naar de effecten van *pooling* en mogelijke weglekeffecten daarbij.

Wij zijn het met de respondenten eens dat nader onderzoek additionele inzichten voor het beleid kan opleveren. Naar onze mening gaat het hierbij niet om onderzoek dat nodig is om onze huidige conclusies te onderbouwen, maar om mogelijk vervolgonderzoek. Onze conclusies zijn dan ook ongewijzigd. Wel hebben we naar aanleiding van de reacties de precieze reikwijdte van ons rapport en de conclusies verduidelijkt.

Een derde onderwerp dat in de meeste reacties terugkomt is de vraag of de 'economische aanpak' die wij hebben gehanteerd wel recht doet aan de karakteristieken van de kansspelmarkt. Zowel GDL, NLO en GDP schrijven dat een loterij geen normaal economisch goed is en zich daarmee niet per se leent voor een economische analyse.

Wij gebruiken een economisch raamwerk om het functioneren van de loterijmarkt te analyseren en de welvaartsgevolgen van beleid in kaart te brengen. Net als op veel andere markten, is er op de loterijmarkt inderdaad sprake van verschillende vormen van marktfalen, zoals informatieproblemen en niet volledig rationele consumenten. Spelers van loterijen laten zich leiden door emoties zoals de droom om veel geld te winnen of de angst om dat juist net mis te lopen. Veel spelers kunnen de werkelijke financiële waarde van een lot niet of moeilijk inschatten. Deze kenmerken laten wij niet buiten beschouwing maar vormen een integraal onderdeel van de marktanalyse.

De verschillende maatschappelijke risico's die gepaard gaan met kansspelen hebben ook veelal hun bron in vormen van marktfalen, zoals informatieproblemen, beperkte rationaliteit of externaliteiten. Daarom is geanalyseerd in hoeverre deze risico's kunnen worden gemitigeerd. In andere woorden: zijn de publieke belangen geborgd? Zolang publieke belangen geborgd worden is er op grond van deze benadering geen reden om méér, leukere of goedkopere loterijen onwenselijk te vinden. Ook op de loterijmarkt kan een lagere prijs of hogere kwaliteit worden gezien als een stijging van de consumentenwelvaart.

Wat geen onderdeel uitmaakt van deze economische analyse zijn politieke of ideologische overwegingen. Men kan principieel van mening zijn dat loterijen inherent door de overheid ontmoedigd zouden moeten worden. Met dat uitgangspunt is elke vorm van volumestijging op de markt onwenselijk en is consumentenwelvaart geen logisch toetsingscriterium. Dergelijke politieke of ideologische overwegingen vallen echter buiten de reikwijdte van dit rapport of de verleende opdracht.

Ten vierde stelt NLO dat concurrentie in de loterijmarkt de consumentenwelvaart juist kan verlagen. De reden daarvoor is dat meer aanbieders kan leiden tot een versnippering van de inleggelden waardoor de prijzenpotten minder aantrekkelijk worden.

Wij denken niet dat een scenario met structureel lagere prijzengelden en meer aanbieders een realistische marktuitkomst is als spelers van loterijen grote prijzenpotten juist waarderen. Zolang een grote prijzenpot een belangrijk reden is om met een loterij mee te spelen, zullen spelers kiezen voor aanbieders met een grote prijzenpot. In dat geval zullen aanbieders die niet voldoende grote prijzenpotten kunnen aanbieden, niet overleven. Op termijn zal de markt dan tenderen naar een evenwicht met een efficiënt aantal aanbieders.

Ten slotte hebben we een aantal detailaanpassingen gedaan naar aanleiding van de reacties. Ten eerste, hebben wij verduidelijkt welke besluiten van ACM zijn gebruikt voor de analyse van de productkenmerken en daarbij is een onderscheid gemaakt tussen het initiële besluit en het definitieve besluit van ACM. Ten tweede, hebben we de bronnen van de verslavingsscores en het aandeel probleem- en risicospelers duidelijker verwerkt in het rapport met meer gedetailleerde verwijzingen. Ten derde, zijn bepaalde feitelijke aanpassingen verwerkt met betrekking tot de vergunningen en de aandeelhouders van NLO.

PWC
T.a.v. de heer R. Hensgens
Thomas R. Malthusstraat 5
1066 JR, Amsterdam

Amsterdam, 6 april 2020

Betref: uw concepteindrapport marktordening

Geachte heer Hensgens,

Met veel interesse hebben wij kennis genomen van de inhoud van uw “concepteindrapport marktordening” van het Nederlandse loterijstelsel. Graag willen wij u en het team van PwC complimenteren met de grondigheid van de (theoretische) onderbouwing van uw rapportage, alsmede de helderheid van de conclusies.

Zoals inmiddels bekend, is FAIRSHARE een groot voorstander van een gelijk speelveld voor alle aanbieders. Een speelveld met voldoende oog voor zowel de belangen van de spelers, als die van de goede doelen. Een speelveld zonder uitzonderingen, monopolies en dubbelrollen. Vanzelfsprekend met instandhouding en afdoende controle van de uitgangspunten van het kansspelbeleid.

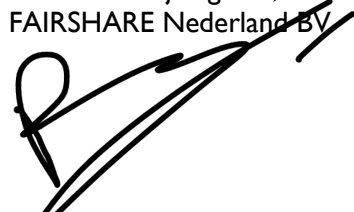
Het zal u dan ook niet verbazen dat wij uw conclusie, dat er voldoende aanleiding is om, in belang van alle partijen, het huidige gedifferentieerde stelsel te vervangen door een “open stelsel” met één type non-exclusieve vergunning, onderschrijven. Met een belangrijke toevoeging.

Wij zijn ervan overtuigd dat een afdoende hoge verplichte afdracht de loterijen in staat stelt hun proposities zo vorm te geven dat zowel het belang van de goede doelen, als die van de consument, maximaal gediend worden.

Hiermee wint uw “open stelsel + verplichte afdracht” variant verder aan kracht en blijft feitelijk als enige logische optie over.

Rest mij u nogmaals te bedanken voor uw rapportage en u en uw team veel succes te wensen met de verdere afronding.

Met vriendelijke groet,
FAIRSHARE Nederland BV



Reelant Reizevoort
Bestuurder

GOEDEDOELENPLATFORM

Het **Goede Doelen Platform** is het samenwerkingsverband van alle (meer dan 230) goededoelenorganisaties die worden gesteund door de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij, de VriendenLoterij, De Nederlandse Loterij en de Samenwerkende Non-Profit Loterijen. De **missie** van het Platform is het duurzaam veilig stellen en waar mogelijk vergroten van de bijdrage van de legale loterijen aan het algemeen belang. De (semi)permanente loterijvergunninghouders Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij, VriendenLoterij, De Nederlandse Loterij en de Samenwerkende Non-Profit Loterijen zijn als toehorend partner aan het Platform verbonden, evenals de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF). Alle voornoemde loterijen opereren op basis van een loterijvergunning en hebben een langjarig trackrecord in het genereren van qua omvang betekenisvolle inkomsten voor het algemeen belang.

Het Goede Doelen Platform (GDP) heeft met belangstelling kennisgenomen van de conceptversie van het PwC-rapport **Marktordening van het loterijstelsel, één markt voor loterijproducten?** Het Platform waardeert de mogelijkheid die het ministerie biedt om feedback te leveren op dit rapport. In het bijzonder appreciëren wij de opname van onze reactie als bijlage bij het rapport. Dank ook aan de PwC-onderzoekers voor hun mondelinge toelichting op het rapport (26 maart 2020).

Het onderzoek van PwC biedt op dit moment om verschillende redenen te weinig comfort voor goede doelen, cultuur en sport:

- Voor het GDP is het van belang dat het veiligstellen en waar mogelijk vergroten van de loterijbijdrage aan het algemeen belang randvoorwaarde is voor elk beleidsscenario voor de inrichting van het loterijstelsel. PwC stelt dat het op peil houden van de afdrachten aan goede doelen en andere maatschappelijke instanties een publiek belang is, maar analyseert, als uitvloeisel van de aan hen verstrekte opdracht, alternatieve marktordeningen waarin de huidige hoogte van de afdracht niet vanzelfsprekend geborgd is.
- Het rapport geeft nu voorrang aan consumentenwaarde. Dit acht het GDP onwenselijk. De enig juiste aanvliegroute is dat **alle** vijf publieke belangen vertrekpunt blijven voor de beleidsdiscussie over de optimale invulling van de loterijmarkt.
- Een helder juridisch kader is randvoorwaarde bij de beoordeling van (denkbare) aanpassingen van het loterijstelsel. Een juridische onderbouwing over een duurzame borging van afdrachten – ook in meer open marktordeningen – is daarbij een must. Voor comfort aan de kant van goede doelen, cultuur en sport is het noodzakelijk dat de volgende punten worden meegenomen in de juridische analyse die de Minister laat uitvoeren:
 - a. Houdbaarheid substantiële afdrachtsverplichting;
 - b. Voorkomen van weglekeffect maatschappelijke bijdrage naar het buitenland;
 - c. Inzicht in effecten op verschillende goede doelen sectoren en sport.Het GDP denkt graag mee over het vormgeven van gericht vervolgonderzoek.

Context: loterijbrief

In zijn 'loterijbrief' van 5 juli 2019 schrijft Minister Dekker van Rechtsbescherming het volgende:

'Loterijen vervullen in verschillende mate zowel een kanaliserende als een fondsenwervende rol. Om deze ook in de toekomst te behouden, houdt het kabinet het loterijstelsel en de regels die gelden voor de verschillende spelen tegen het licht. Het kabinet buigt zich daarbij over de vraag hoe het van oudsher ingerichte stelsel kan worden aangepast met inachtneming van de doelstellingen van het kansspelbeleid.'

Het kabinet hanteert de volgende vier contouren bij het vormgeven van een toekomstbestendig loterijstelsel.

1. *Borgen maatschappelijk karakter*
2. *Keuzeruimte en attractief aanbod consument*
3. *Onderscheid risicovolle en risicoarme kansspelen*
4. *Gelijk speelveld*

De doelstellingen van het kansspelbeleid zijn: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het bestrijden van kansspelgerelateerde criminaliteit als fraude en witwassen. Om deze doelstellingen te realiseren, is het van belang dat spelers naar legaal, passend en attractief kanspelaanbod geleid worden (kanalisatie).

GOEDEDOELENPLATFORM

Het kabinet heeft oog voor het maatschappelijk middenveld. In het regeerakkoord is aangegeven dat het bestaande beleid rond de mogelijkheden voor de afdracht aan sport en goede doelen niet mag worden aangetast.'

De minister geeft in zijn brief aan een aantal aspecten van de loterijmarkt te willen onderzoeken en geeft opdracht tot de volgende onderzoeken:

1. SEO 'Financiële gevolgen herinrichting loterijmarkt' (2019)
2. SEO 'Voorkeuren en keuzegedrag van de Nederlandse loterijconsument'(2019)
3. PwC Onderzoek naar marktordening van het loterijstelsel (2020)
4. Juridische analyse (in ontwikkeling)

Over het marktordeningsonderzoek merkt de minister het volgende op:

'Het kabinet is van mening dat, daar waar er sprake is van eenzelfde markt, ook dezelfde regels moeten gelden. Het gaat dan om regels over toegang tot de markt en gedrag op de markt. Voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van één markt zijn twee analyses nodig: de eerste is in hoeverre diverse loterijen als substituut van elkaar kunnen optreden, de tweede is de beleidsmatige beoordeling van deze markt aan de hand van de doelstellingen van het kansspelbeleid. Als de economische en beleidsmatige analyses uitwijzen dat er één markt is, moet worden bezien wat de meest passende marktordening is.'

Bevindingen PwC: geen reden voor differentiatie loterijproducten of aanbodrestricties

PwC concludeert bij de analyse van concurrentie tussen loterijproducten dat op basis van het beschikbare empirische bewijs niet eenduidig is vast te stellen of er in het huidige stelsel sprake is van één markt. Wel concludeert PwC op basis van de economische theorie dat een gedifferentieerd stelsel niet noodzakelijk is. PwC concludeert dat een open stelsel zonder differentiatie en aanbodbeperkingen zal leiden tot meer concurrentie en een hogere consumentenwelvaart, terwijl maatschappelijk risico's voldoende gemitigeerd kunnen worden door strikte vergunningsvoorwaarden en toezicht op de markt. PwC concludeert dat een (wettelijk) verplicht afdrachtpercentage noodzakelijk is om de totale afdracht aan goede doelen op niveau te houden. PwC geeft aan dat de hoogte van het wenselijke afdrachtpercentage nader onderzocht moet worden.

Reflectie GDP op het onderzoek

1. Economische aanvliegroute niet logisch bij Nederlandse kansspelbeleid doelstellingen

Het PwC-onderzoek is opgezet op basis van de economische theorie. Dat is een logisch perspectief voor een vrije markt of open stelsel. Het is echter een minder logisch perspectief voor de analyse van restrictief kansspelbeleid. Immers, in het huidige restrictieve stelsel wordt de consumentenwaarde opzettelijk beteugeld om vijf publieke belangen te borgen: naast de drie 'klassieke' doelstellingen van het kansspelbeleid (voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het bestrijden van kansspelgerelateerde criminaliteit), kanalisatie door een passend en attractief aanbod en het borgen van afdracht aan goede doelen, cultuur en sport. Deze beteugeling wordt over de gehele wereld toegepast, en geldt zeker niet exclusief voor Nederland.

Het hanteren van het standaard economisch perspectief voor de analyse van vrije markten of open stelsels, in combinatie met de volgorde van beantwoording van de deelvragen, roept bij het GDP wezenlijke vragen op over de aanvliegroute voor de beleidsdiscussie over het toekomstige loterijstelsel. Zo schrijft PwC zonder voorbehoud dat de substitutie-analyse (deelvraag 1) dient 'om te bepalen of een alternatieve marktordening zou kunnen leiden tot *meer concurrentie en daardoor tot meer consumentenwelvaart*' (cursief GDP). Deze werkwijze leidt vervolgens tot de conclusie dat de baten van meer concurrentie en consumentenwelvaart worden afgewogen tegen de hoogte van de loterijbijdrage aan goede doelen, sport en cultuur. Hier geldt: wat je er in stopt, krijg je er ook uit.

Het is onwenselijk om in de loterijmarkt voorrang te geven aan consumentenwaarde. De enig juiste aanvliegroute is dat **alle** vijf publieke belangen het vertrekpunt blijven voor de beleidsdiscussie over de optimale invulling van de loterijmarkt.

2. Zorgen over loterijbijdrage

- Het is goed dat PwC aandacht heeft voor het grote maatschappelijke belang van de loterijbijdrage aan goede doelen, cultuur en sport. Terecht stellen zij dat het vijfde publiek belang het op peil houden van de afdrachten aan goede doelen en andere maatschappelijke instanties is. Het PwC-rapport laat overtuigend zien dat het veiligstellen van de loterijbijdrage aan maatschappelijke initiatieven binnen een open stelsel

GOEDEDOELENPLATFORM

zonder differentiatie en aanbodbeperking absoluut geen vanzelfsprekendheid is. Dit sluit goed aan op de in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid uitgevoerde SEO-studie *Financiële gevolgen herinrichting loterijmarkt*. Ook dit laatste rapport laat zien dat een aanpassing van de marktordening voor loterijen impact heeft op de loterijbijdrage voor goede doelen. Indien niet de juiste beleidskeuzes worden gemaakt kan de maatschappelijke schade groot zijn. Voor het Goede Doelen Platform is het van belang dat het veiligstellen en waar mogelijk vergroten van de loterijbijdrage aan het algemeen belang randvoorwaarde is voor elk beleidsscenario voor de inrichting van het loterijstelsel.

Noodzakelijke vervolgstappen

Een helder juridisch kader is randvoorwaarde bij de beoordeling van (denkbare) aanpassingen aan het loterijstelsel. Een juridische onderbouwing over een duurzame borging van afdrachten – ook in meer open marktordeningen – is daarbij een must. Voor comfort aan de kant van het GDP is het noodzakelijk dat de volgende punten worden meegenomen in de juridische analyse die de Minister laat uitvoeren:

- Houdbaarheid substantiële afdrachtsverplichting;
- Voorkomen van weglekeffect maatschappelijke bijdrage naar het buitenland;
- Inzicht in effecten op verschillende goede doelen sectoren en sport.

1. Zeker stellen juridische houdbaarheid van substantiële afdrachtverplichting

Het is voor het Goede Doelen Platform van cruciaal belang dat er een juridische toets komt op de houdbaarheid van een substantiële afdracht(verplichting) bij wijziging van het loterijstelsel, zoals een transitie naar een meer open markt. Binnen het huidige restrictieve loterijstelsel is de optelsom van de verplichte afdracht, (kansspel)belastingheffing en andere belastingen hoger dan de gebruikelijke belastingheffing. De vraag is of een hoge afdrachtverplichting op lange termijn houdbaar blijft bij een transitie naar een meer open markt. In kaart moet worden gebracht hoelang bij het verminderen van aanbodbeperkingen de juridische grond voor een hoge verplichte afdracht overeind blijft. Indien loterijspelen onder invloed van aanpassingen in het loterijstelsel als een 'normaal economisch product' gezien gaan worden bestaat het risico dat nieuwe aanbieders de verplichte afdracht bij de rechter aan zullen vechten als een vorm van 'disproportionele taxatie'. Dit risico wordt vergroot indien aanbieders een winstoommerk mogen hebben. Indien zij in het gelijk worden gesteld zal de gecombineerde afdracht en belasting dalen tot het niveau dat gebruikelijke is in een open stelsel (veel lager dan de huidige 40% voor artikel 3 loterijen). Goede doelen, cultuur en sport trekken dan aan het kortste eind.

2. Voorkomen van weglekeffect loterijbijdrage

Een marktordening zonder differentiatie en aanbodbeperking vormt een uitnodiging voor grote buitenlandse aanbieders om actief te worden op de Nederlandse markt. Mogelijk gaan buitenlandse aanbieders de markt zelfs domineren. Uitgaande van de aanwezigheid van een afdrachtsverplichting zullen zij, net als Nederlandse aanbieders, verplicht worden bij te dragen aan goede doelen, cultuur en sport. De vraag is of hier weglekeffecten (van de afdracht) kunnen ontstaan die negatief uitpakken voor het Nederlandse maatschappelijke middenveld. Kan, bij wijze van voorbeeld, *Française de Jeux* straks een loterij in Nederland aanbieden en besluiten om de maatschappelijke afdracht uit te keren aan het Franse Olympische Comité? Kunnen buitenlandse aanbieders wel of niet de verplichting opgelegd krijgen om afdracht aan Nederlandse goede doelen uit te keren? In welke mate worden weglekeffecten versterkt wanneer vergunningverlening gepaard gaat met het introduceren van de mogelijkheid tot winstuitkering en internationale pooling? Deze vragen zullen wat het GDP betreft op korte termijn moeten worden beantwoord.

3. Meer zicht op impact van aanpassing loterijstelsel op maatschappelijke sectoren (incl. sport)

Het is voor het GDP nog onvoldoende duidelijk wat het effect is van wijzigingen in het loterijstelsel op de loterijbijdrage; voor de goede doelen sector als geheel, voor deelsectoren en voor individuele goede doelen. Denkbaar is dat de impact van deze aanpassingen varieert voor de verschillende goede doelen sectoren. Hierdoor kan spanning ontstaan tussen de verschillende sectoren die nu nog op een bevredigende wijze worden bediend. Het is cruciaal dat er meer zicht komt op deze mogelijke effecten. Een maatschappelijke analyse, voor de sector als geheel, voor deelsectoren en bij voorkeur ook op het niveau van individuele goede doelen, is nodig voordat tot besluitvorming kan worden overgegaan.

Het Goede Doelen Platform denkt graag mee over het vormgeven van gericht vervolgonderzoek.



Betreft: reactie Nationale Goede Doelen Loterijen op conceptrapport 'Marktordening van het Loterijstelsel' van PwC

De Nationale Goede Doelen Loterijen (Postcode Loterij, BankGiro Loterij en VriendenLoterij) hebben met interesse kennis genomen van het conceptrapport 'Marktordening van het Loterijstelsel' en maken graag van de gelegenheid gebruik om te reageren. Ook de mondelinge toelichting van PwC hierbij hebben wij op prijs gesteld.

Algemeen

Als ook in ons gesprek aangegeven stonden de bevindingen van PwC grotendeels met onze praktijk en eerdere onderzoeken. Het is helder geschreven en de onderzoekers hebben de materie in korte tijd goed weten te doorgronden.

Alle in Nederland opgerichte loterijen zijn ooit opgericht als fondsenwerver voor het algemeen belang. Het is van groot belang dat alle loterijen een significant en op termijn gelijk percentage gaan afdragen aan goede doelen, cultuur, sport en/of staatskas. Idealiter geldt een minimale afdracht van 40% voor alle loterijen. Nederland heeft de twijfelachtige eer één van de relatief minst afdragende staatsloterijen van Europa te hebben. Zeker met de huidige crisis en grote financiële tekorten, ook bij goede doelen, lijkt dit een geschikt moment om daar verandering in aan te brengen.

Wij hebben een aantal, meer principiële, opmerkingen t.a.v. het rapport :

- 1) Het rapport is een puur economisch onderzoek; dit is een logisch gevolg van de opdrachtverstrekking vanuit het ministerie. Toch zou een kanttekening hier en daar op zijn plaats zijn. **Loterijen zijn namelijk geen normaal economisch product**, dat wordt ook erkend in het rapport. De onderzoekers noemen bijvoorbeeld dat er geen rationele beslissingen genomen worden (p. 13 een na laatste alinea), en dat loterijen in zekere zin een droom verkopen (p.10 onderaan), maar toch wordt de SSNIP test toegepast en gekeken naar overstapgedrag bij prijschommelingen (bijv. p 10, onderaan eerste alinea). Daar kunnen dus geen harde conclusies uit getrokken worden. Bovendien zijn loterijen **geen of/of markt, maar een en/en markt**; de consument hoeft niet per se keuze te maken of alternatieven te zoeken en dat doen veel consumenten dus ook niet (zie bijv. p.9, vierde alinea onder 2.1).
- 2) In de conclusie op p. 32 schuilt precies het **gevaar van een open markt zonder afdracht verplichting**: *In een open stelsel blijven de afdrachten aan goede doelen niet automatisch op peil, dat is afhankelijk van de bereidheid van consumenten om loterijen die veel afdragen aan goede doelen te verkiezen boven loterijen die dat niet, of minder, doen.* Zoals de onderzoekers ook eerder aangeven (o.a. op p.16) doen mensen over het algemeen niet mee met loterijen voor de goede doelen maar voor de prijzen. Deze cruciale notie verdient wat ons betreft ook een plek in de conclusie. Het zou er immers toe leiden dat in een markt zonder afdrachtplicht de afdracht aan goede doelen, cultuur en sport volledig verdwijnt.
- 3) Het **poolingverbod** wordt een aantal keer aangehaald (p. 19 derde alinea, pagina 20, tweede punt in tabel 8). Op p. 29 wordt het **risico van weglek** naar het buitenland kort aangestipt ('internationale herverdelingseffecten'): dit verdient meer aandacht. De mogelijkheid om prijzen internationaal te kunnen poolen zou grote gevolgen kunnen

hebben voor ons relatief kleine land, met relatief kleine loterijen. Immers, een internationale loterij met de grootste te adverteren prijzenpot zal de slag winnen van Nederlandse loterijen. Bovendien zal de mogelijkheid van pooling (binnen bijv. de EU) moeten leiden tot strikte controle van (sluipwegen om te komen tot) winstuitkering. Pooling kan daardoor grote gevolgen hebben voor de afdracht aan goede doelen, cultuur en sport, doordat deze op termijn verdwijnt.

- 4) Het rapport is onduidelijk over de mogelijkheid om loterijen te organiseren met **winstoogmerk**, terwijl introductie van die mogelijkheid wel grote gevolgen zou hebben voor het loterijspeelveld. Loterijen lenen zich namelijk slecht voor de introductie van de mogelijkheid van een winstoogmerk, ook doordat consumenten niet volledig geïnformeerd zijn over de regels voor loterijen, zou dit er toe kunnen leiden dat zij op termijn niet meer meespelen voor hun eigen winst of die van goede doelen, maar voor die van aandeelhouders van commerciële bedrijven.
- 5) De **tussenconclusie** op p.19 is zwak: 'niet eenduidig vast te stellen of er in het huidige stelsel sprake is van één markt'. Alinea 1 en 4 op p.18 laten wel degelijk zien dat er empirisch bewijs is. Ook zien wij meer kruisjes in tabel 7 die duiden op (enige vorm van) concurrentie. Wij snappen dat de kwantitatieve indicatoren in een economische studie zwaar wegen, maar wellicht kan beter uitgelegd worden waarom het toch niet zo eenduidig vast te stellen is dat er sprake is van één markt. **In onze dagelijkse praktijk merken wij wel degelijk dat de twee grote loterijorganisaties gewoon concurreren voor dezelfde klanten die meedoen met dezelfde beweegredenen.** Onderstaand beeld geeft dit helder weer.

ZOWEL POSTCODE LOTERIJ ALS STAATSLOTERIJ HEBBEN EEN LOTERIJ- EN EEN MAATSCHAPPELIJK GEZICHT





- 6) **Kanalisisatie**, paragraaf 3.4 op p. 26: **de Goede Doelen Loterijen kanalisieren net zo goed.** Wie zegt dat de kanalisatiefunctie van de Staatsloterij achteruit gaat bij een lager uitkeringspercentage? Was er minder kanalisatie toen de Staatsloterij bijvoorbeeld in 2004 gewoon conform de wet een bruto prijzennorm 60% hanteerde? Ook in de laatst gepubliceerde Marktscan van de Kansspelautoriteit werd geconcludeerd dat niet zozeer de Staatsloterij als wel het gehele stelsel (dus evengoed onze veel meer afdragende loterijen) goed kanalisieert.
- 7) Waarom is de **afdracht aan de Staat niet meegenomen als publiek belang**? Op dit moment is dit jaarlijks 100 miljoen euro voor de algemene middelen. Hier is een groot publiek belang mee gemoeid.

Over ons

De Nationale Postcode Loterij, VriendenLoterij en BankGiro Loterij geloven dat de wereld beter af is met sterke maatschappelijke organisaties; zonder hen is verandering niet mogelijk. Wij werven fondsen voor goede doelen en cultuur en geven bekendheid aan hun werk, door het organiseren van loterijen zonder winstoogmerk. Dankzij de trouwe deelname van circa 4 miljoen Nederlandse huishoudens brengen deze loterijen jaarlijks meer dan € 520 miljoen bijeen voor goede doelen actief op het gebied van natuurbescherming, mensenrechten, ontwikkelingssamenwerking, sociale cohesie, cultuur en cultureel erfgoed, welzijn en gezondheid. De steun is meerjarig en vrij besteedbaar.



NEDERLANDSE LOTERIJ

PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.
T.a.v. dhr. R. Hensgens
Thomas R. Malthusstraat 5
1066 JR Amsterdam

Betreft Zienswijze Nederlandse Loterij op concept-onderzoek *Marktordening van het loterijstelsel, één markt voor loterijproducten?*

Datum
8 april 2020

Geachte heer Hensgens,

Op 12 maart 2020 ontving Nederlandse Loterij uw concept-onderzoek naar de marktordening van het loterijstelsel. Op vrijdag 27 maart 2020 hebben wij hier tijdens een conference call een korte toelichting op gehad en de gelegenheid vragen te stellen. Wij stellen het op prijs dat wij – zoals afgesproken - ook in staat zijn gesteld om onze zienswijze op het onderzoek schriftelijk te delen. Dat doen wij hierbij.

In bijgaande zienswijze deelt Nederlandse Loterij allereerst haar algemene bevindingen naar aanleiding van het onderzoek. Deze wordt aangevuld met een aantal meer specifieke observaties. Wij waarderen het zeer wanneer deze zienswijze wordt verwerkt in het rapport en dat deze zienswijze integraal als bijlage wordt toegevoegd aan het definitieve rapport.

Het spreekt voor zich dat wanneer u in de tussentijd aanvullende vragen heeft, wij graag bereid zijn deze te beantwoorden.

Hoogachtend,

N. R. Onkenhout
CEO Nederlandse Loterij

Bijlage: Zienswijze Nederlandse Loterij op concept-onderzoek *Marktordening van het loterijstelsel, één markt voor loterijproducten?* van PWC

Nederlandse Loterij bv

Laan van Hoornewijk 55, 2289 DG Rijswijk | Postbus 3074, 2280 GB Rijswijk | KvK 65687949 | Btw 856215417B01 | T +31 (0)70 321 6600
www.nederlandseloterij.nl | Staatsloterij bv, Lotto bv en Nederlandse Loterij Organisatie bv zijn onderdeel van Nederlandse Loterij bv



Bijlage Zienswijze Nederlandse Loterij op het concept-onderzoek *Marktordening van het loterijstelsel, één markt voor loterijproducten?* (8 april 2020)

In deze bijlage zullen wij in deel één ingaan op de gehanteerde economische theorieën. In het tweede onderdeel doen wij concrete suggesties voor vervolgonderzoek. Het derde onderdeel bestaat uit een lijst van specifieke feitelijke onjuistheden en vragen in het rapport. Ook vragen wij in onderdeel drie aandacht voor een aantal gekozen formuleringen.

Deel 1. Reactie op economische theorieën

PWC toont niet aan dat er sprake is van één economische en beleidsmatige loterijmarkt

In de Tweede Kamerbrief van 5 juli 2019 over het loterijstelsel geeft het kabinet aan dat daar waar sprake is van eenzelfde markt ook dezelfde regels moeten gelden. Het gaat dan om regels over toegang tot de markt en gedrag op de markt. De ACM heeft naar aanleiding van de melding van de voorgenomen fusie tussen Lotto en de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij in december 2015 op basis van empirisch onderzoek vastgesteld dat de verschillende loterijen grote verschillen vertonen. Haar conclusie is dan ook dat er geen sprake is van betekenisvolle concurrentie of substitutie tussen het lottospel, de Staatsloterij en Goededoelenloterijen. Er zijn sinds dit onderzoek door de ACM geen wijzigingen in het loterijstelsel geweest.

PWC concludeert, na kwantitatieve analyse en kwalitatieve analyse, dat er niet eenduidig is vast te stellen dat er sprake is van één markt. Nederlandse Loterij beschouwt dit als aanvullend ondersteunend bewijs dat er sprake is van aparte loterijmarkten.

Loterijmarkt geen gewone economische markt

Rational choice theory niet passend voor loterijproduct

Graag merkt Nederlandse Loterij op dat de loterijmarkt geen normale economische markt is. Gangbare economische theorieën zijn dan ook niet of slechts in beperkte mate van toepassing op de loterijmarkt. Het voorliggend onderzoek leunt sterk op de standaard economische *rational choice theory* terwijl deze zeer beperkt toepasbaar is op de loterijmarkt. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over de zogeheten effectieve prijs (een component daarvan is winkans) als drijver voor consumentengedrag. Bij aspirationele producten, zoals loterijloten, is het gedrag en de beslissing van een consument voor de aanschaf van een product complexer dan waar de *rational choice theory* van uitgaat. Consumentengedrag wordt in deze markt beter verklaard door concepten uit de gedragspsychologie, zoals *fear-to-miss-out* en *regret aversion*.¹

Concurrentie op de loterijmarkt leidt niet tot meer consumentenwelvaart en ook niet tot meer afdracht

In het PWC onderzoek wordt gesteld dat aanbieders als gevolg van concurrentie sterkere prikkels krijgen voor doelmatigheid en innovatie. Een loterijmarkt is geen normale economische markt waar gangbare economische theorieën op van toepassing zijn. Op de loterijmarkt leidt meer

¹ Zeelenberg en Pieters, 2004, "Consequences of regret aversion in real life: The case of the Dutch postcode lottery", *Organization behavior and human decision process*, 93, 155–168



NEDERLANDSE LOTERIJ

concurrentie juist tot hogere kosten voor bijvoorbeeld marketing terwijl door versnippering van inleggelden bij verschillende loterijaanbieders de prijzenpotten minder aantrekkelijk worden. Consumenten spelen daardoor minder mee met legale loterijen met als gevolg dat ook de afdracht naar het maatschappelijk middenveld onder druk komt te staan. Een loterijmarkt is dus gebaat bij één vergunninghouder voor prijzenloterijen omdat zo een grote prijzenpot gerealiseerd kan worden en de afdracht voor sport en goede doelen gewaarborgd blijft.

Een competitieve markt leidt tot minder consumentenbescherming en meer kansspelverslaving

Met meerdere aanbieders op de markt is het voor aanbieders niet mogelijk een landelijk dekkend retail netwerk te exploiteren. Met het exploiteren van een landelijk dekkend netwerk gaan hoge kosten (aanschaf en onderhoud) gepaard waardoor commercieel gedreven aanbieders op een open markt gaan *cherry picken* en alleen hun producten aanbieden op die locaties waar het rendabel is. Door het ontbreken van een landelijk dekkend legaal aanbod in het retailkanaal ontstaat er zo meer ruimte voor illegale loterijen. Het gevolg van concurrentie leidt er in dat geval toe dat de kansspelbeleidsdoelstellingen minder goed kunnen worden gerealiseerd.

Daarnaast leidt een open loterijmarkt met meerdere vergunninghouders ertoe dat het aantal trekkingen op de markt toeneemt. Dit heeft als onbedoeld neveneffect dat dit de ontwikkeling van een kansspelverslaving in de hand werkt.

Consumentenwelvaart wordt boven de beleidsdoelstellingen van consumentenbescherming gesteld

Uit het onderzoek blijkt ook dat het verhogen van consumentenwelvaart het voornaamste voordeel is in een open stelsel ten opzichte van een loterijmarkt met twee marktsegmenten. Nederlandse Loterij wijst er op dat meer concurrentie er toe zou kunnen leiden dat bestaande spelers aangejaagd worden meer mee te spelen met kansspelproducten. Daarnaast zou de, in het onderzoek veronderstelde, toegenomen diversiteit in productaanbod ook kunnen leiden tot meer verslavende (hybride) (loterij)producten. In het huidige restrictieve kansspelstelsel wordt de consumentenwelvaart opzettelijk beteugeld om de beleidsdoelstellingen, consumentenbescherming en voorkomen van kansspelverslaving, te realiseren. Nederlandse Loterij vindt het zorgelijk te lezen dat consumentenwelvaart in dit onderzoek lijkt te prevaleren boven de beleidsdoelstellingen.

Deel 2. (Vervolg) onderzoek is noodzakelijk

Nederlandse Loterij constateert dat er op basis van voorliggende onderzoek geen definitieve conclusies getrokken kunnen worden. Wij zien eerder aanleiding op onderwerpen verdiepend en vervolg onderzoek te doen. Naar aanleiding van het onderzoek doen wij hier een aantal concrete voorstellen voor.

Ontbreken van integraliteit van analyses en conclusies

Nederlandse loterij merkt op dat het onderzoek bestaat uit verschillende losse analyses en losse conclusies. Hierdoor wordt geen volledig beeld van de mogelijke implicaties van het openstellen

van de markt geschetst. Een loterijmarkt bestaat niet uit losse onderdelen maar juist uit de samenhang en de correlatie tussen verschillende onderdelen. Het is op basis van voorliggend onderzoek dan ook wenselijk (vervolg)onderzoek te doen waarin een integraal een volledig beeld wordt geschetst.

Benchmark gegevens

In het onderzoek wordt gesteld dat de diversiteit van het aanbod momenteel wordt beperkt door het wettelijk monopolie. Het wordt echter niet duidelijk uit het onderzoek of er op dit moment onvoldoende diversiteit op de loterijmarkt is en hoe de Nederlandse markt zich verhoudt tot andere (Europese) landen. Terwijl de KSA in haar Markscan 2017 stelt dat er in Nederland een hoge kanalisatiegraad voor loterijen is. Hetgeen zou kunnen duiden op een passend loterijaanbod op de behoefte van de Nederlandse consument. Het is wenselijk nader onderzoek te verrichten naar de vraag hoe het Nederlandse aanbod zich verhoudt tot andere landen. Bij dit onderzoek zou bijvoorbeeld ook een internationale vergelijking van het prijzenuitkeringspercentage betrokken kunnen worden.

Onderbouwing van groei van de markt

In het onderzoek wordt gesteld dat concurrentie leidt tot sterkere prikkels voor doelmatigheid en innovatie, hetgeen aanbieders naar verwachting vertalen in hogere uitkeringspercentages en een aantrekkelijker productaanbod en daarmee meer consumentenwelvaart. Nederlandse Loterij onderschrijft deze conclusie niet daar meer concurrentie leidt tot een versnippering van inleggeleden en daarmee prijzenpotten met als gevolg minder consumentenwelvaart. Wij vinden het daarom van cruciaal belang dat kwantitatief onderbouwd wordt hoe groot de in het onderzoek veronderstelde toename zou zijn en hoe zich dat verhoudt tot mogelijk negatieve effecten op de kansspelbeleidsdoelstellingen. Graag verwijzen wij in dit kader naar onze reacties op de onderzoeken over de loterijmarkt van SEO 2017 en 2019 waarin wij telkens aangeven dat de Nederlandse loterijmarkt sterk verzadigd is en er weinig ruimte voor groei op de markt is.² BCG (2019) onderschrijft dit in haar onderzoek naar de Nederlandse loterijmarkt en stelt dat er sprake is van een volwassenmarkt met beperkte potentie voor groei.³ Nederlandse Loterij dringt aan verder onderzoek te doen voordat onomkeerbare besluiten worden genomen.

Pooling

In een openstelsel is het al dan niet toestaan van pooling een cruciale factor voor de aantrekkelijkheid van de markt en daarmee markttoetreders. Pooling is niet betrokken in het onderzoek. Wij stellen voor om de effecten van het wel of niet toestaan van pooling te betrekken bij de marktanalyses.

Effecten van andere ordeningen op de markt

De effecten van het opheffen van de huidige twee segmenten in de loterijmarkt, namelijk die van kanaliserende prijzenloterijen en die van fondsenwervende loterijen, is onvoldoende onderzocht om hier valide uitspraken over te kunnen doen. Ook de effecten van de verschillend

² SEO (2017) "Financiële consequenties beleidsalternatieven herinrichting loterijmarkt" en SEO (2019) "Financiële gevolgen herinrichting loterijenmarkt Varianten voor een lottovergunning zonder wettelijk monopolie".

³ BCG (2019) "Onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en toekomstbestendigheid van de marktordering in de Nederlandse loterijmarkt".



afdrachtspercentages op de bijdrage aan het maatschappelijk middenveld zijn in het onderzoek niet verder uitgewerkt. Nederlandse loterij is van mening dat voordat er sprake kan zijn van een wijziging van een nu al zeer goed presterend stelsel eerst onomstotelijk moet komen vast te staan dat de voorgestelde wijziging leidt tot minder kansspelverslaving, betere consumentenbescherming, minder illegaliteit en criminaliteit. Daarnaast moet ook onomstotelijk worden vastgesteld dat de wijziging leidt tot hogere afdrachten aan het maatschappelijk middenveld.

Deel 3. Feitelijke onjuistheden, formuleringen en aanvullende vragen

In het rapport wordt op diverse plaatsen gesproken over drie segmenten in de loterijmarkt. Voor een goed begrip van de loterijmarkt, zou het rapport moeten worden aangevuld met de duiding dat de loterijmarkt bestaat uit twee segmenten, te weten de kanaliserende prijzenloterijen en de fondsenwervende loterijen. Voorts bestaat het segment van prijzenloterijen uit verschillende type prijzenloterijen die in monopolie worden uitgegeven.

Verder stelt Nederlandse Loterij vast dat er her en der wordt gesteld dat er "een gelijk speelveld ontstaat". Dit wekt ten onrechte de indruk dat er nu geen sprake zou zijn van een gelijk speelveld. Gegeven de hierboven geschetste segmentering in de markt is er weldegelijk sprake van een gelijk speelveld voor kanalisatieloterijen en een gelijk speelveld voor fondsenwervende loterijen. Wellicht wordt beoogd dat bij het opheffen van deze segmentering alle loterijen op hetzelfde speelveld actief zullen kunnen zijn.

Pagina 3

- Voor prijzenloterijvergunningen geldt in principe dat zij 100% van hun winst afdragen aan de aandeelhouders met een minimum van 15%/18% van de omzet. Er is voor Nederlandse Loterij geen sprake van een "strategische keuze" om niet meer dan het minimale percentage aan afdracht te betalen.
- Voor Nederlandse Loterij bestaat een kanalisatieplicht. Dit wordt bereikt door optimalisatie van de prijsnorm. Van de overgebleven gelden worden alleen noodzakelijke organisatie kosten gemaakt. De afdracht aan de aandeelhouders is het resultaat van wat er overblijft.
- Nederlandse Loterij heeft naast de Nederlandse staat ook NOC*NSF en stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (ALN) als aandeelhouders.
- Nederlandse Loterij stelt voor om de gebruikelijke formulering van de KSA en J&V te gebruiken voor de beschrijving van de beleidsdoelstellingen (bescherming van de speler, voorkomen van kansspelverslaving, bestrijden van illegaliteit en criminaliteit).
- "Hypothetische situatie zonder regulering" en verder "hypothetisch scenario zonder regulering" is een onduidelijke formulering, aangezien de loterijmarkt altijd met zeer stringente regulering zal zijn ingericht.



Pagina 4

- Onderin op pagina 4 wordt gerefereerd aan de verschillende publieke belangen. Voor de volledigheid zouden daar ook de kansspelbeleidsdoelstellingen expliciet genoemd moeten worden.
- Het onderdeel onderin aan de pagina over de afdrachten is lastig te begrijpen. Mogelijk kan dit geherformuleerd worden.

Pagina 6

- Met de bewoordingen "meer proportioneel" wordt gesuggereerd dat een éénvergunningstelsel vanuit proportionaliteitsoogpunt inferieur is aan een open vergunningstelsel zoals dat inmiddels voor goededoelenloterijen bestaat. Daarmee geeft het rapport blijk van een 'bias' ten gunste van een open vergunningstelsel, terwijl daar in ieder geval vanuit juridisch (EU-rechtelijk) perspectief geen basis voor is.
- De enige vraag die nu bij de Afdeling voorligt, is of het bestaande éénvergunningstelsel voor het lottospel (en de Staatsloterij) voldoet aan de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit, niet of een (verondersteld) nóg proportioneelere vorm van regulering mogelijk zou zijn. Zolang de zaak onder de rechter is, dient naar de mening van Nederlandse Loterij geen voorschot te worden genomen op het oordeel van de Afdeling over de proportionaliteit van de bestaande wettelijke regeling. Daar komt bij dat in de procedure voor de Afdeling door de betrokken partijen nu juist omstandig is onderbouwd dat en waarom een onderscheiden regulatoire behandeling van goededoelenloterijen enerzijds en het lottospel (en de Staatsloterij) anderzijds Unierechtelijk gerechtvaardigd is.
- Door in het rapport te spreken over de modernisering van het loterijstelsel wordt de suggestie gewekt dat dit stelsel aan vernieuwing toe is. Dat is nog niet vast komen te staan.

Pagina 7

- De ondernemingsvorm van Nederlandse Loterij is een besloten vennootschap (B.V.). Men spreekt niet van "de Nederlandse Loterij" maar van "Nederlandse Loterij". Juist is dus "Nederlandse Loterij B.V."
- Dat andere aanbieders geen vergunning kunnen krijgen is onjuist, de Lotto vergunning is voor een beperkte tijd vergund en moet dan opnieuw vergund worden.
- In voetnoot 9 worden instantloterijen in een apart loterijsegment geplaatst. Dit is onjuist. De loterijmarkt bestaat uit twee segmenten: het prijzenloterijen segment en goededoelenloterijen segment.

Pagina 12 en 13

- PWC bespreekt in haar rapport diverse mogelijke concurrentie-indicatoren van achtereenvolgens kwantitatieve en kwalitatieve aard. Bij de indicatoren van kwantitatieve aard gaat het om eigen prijselasticiteit en kruislingse prijselasticiteit van loterijen. Voor wat betreft de eigenprijselasticiteit van loterijen verwijst PWC naar het eerdergenoemde onderzoek van de ACM alsmede enkele buitenlandse onderzoeken. PWC constateert dat de door de ACM gevonden prijselasticiteit laag is, wat in beginsel duidt op een lage concurrentiedruk. PWC merkt vervolgens op dat een lage prijselasticiteit er ook op kan duiden dat juist wel sprake is van concurrentie. Bij een



monopolist die monopolieprijzen nastreeft, is te verwachten dat de eigen prijselasticiteit hoger is: van een monopolist mag immers verwacht worden dat hij het hoogst haalbare prijsniveau nastreeft (dat wil zeggen bij loterijen: minimalisatie van het uitkeringspercentage) waarbij een verdere prijsverhoging niet langer winstgevend is, doordat klanten massaal weglopen. PWC merkt echter ook op dat er andere redenen kunnen zijn dan concurrentiedruk die verklaren waarom een loterij met een wettelijk monopolie niet naar winstmaximalisatie (=monopoliewinsten) streeft, zoals reguleringsdruk of aansturing door de aandeelhouder. PWC heeft hier geen nader onderzoek naar gedaan, wat betekent dat haar kanttekeningen zich in feite beperken tot speculatie over de redenen waarom de Nederlandse loterijen niet streven naar winstmaximalisatie.

- PWC noemt nog twee andere redenen van methodologische en uitvoeringstechnische aard waarom in zijn algemeenheid lage prijselasticiteiten mogelijk niet zouden duiden op het ontbreken van concurrentiedruk, maar ook hier geldt dat PWC niet heeft onderzocht, laat staan onderbouwt dat die omstandigheden zich bij de uitgevoerde kwantitatieve onderzoeken, en meer specifiek het onderzoek van de ACM naar de Nederlandse loterijen, zouden voordoen. Ook hier blijft PWC derhalve steken in algemeenheden.
- Alle, ook de buitenlandse, onderzoeken duiden zonder uitzondering op lage eigenprijselasticiteiten van loterijen. Dat duidt erop dat het ontbreken van onderlinge concurrentiedruk tussen loterijen een algemeen verschijnsel is voor de sector en de Nederlandse loterijmarkt in brede zin zich in dat opzicht niet onderscheidt van andere loterijmarkten (ten aanzien waarvan PWC overigens niet heeft onderzocht in hoeverre sprake is van wettelijke monopolies).

Pagina 13

- PWC verwijst naar het onderzoek van de ACM en diverse buitenlandse studies naar kruislingse prijselasticiteiten tussen loterijen. Ook deze studies wijzen zonder uitzondering uit dat de (in dit geval kruislingse) prijselasticiteit zeer laag is. PWC onderkent, onder verwijzing naar de conclusie van het marktonderzoek van de ACM, dat substitutie maar zeer beperkt voorkomt, wat duidt dat de aanbieders van loterijen in het Nederlandse stelsel geen concurrentiedruk op elkaar uitoefenen. PWC merkt op dat een verklaring voor de beperkte concurrentiedruk kan liggen in gebrek aan kennis van consumenten over effectieve prijzen. Ook zou mogelijk sprake kunnen zijn van hoge overstapkosten. PWC merkt daarbij op dat loterijen gebruikmaken van abonnementsstructuren en loyaliteitsprogramma's. Daarbij gaat PWC voorbij aan het feitelijke gegeven dat de GDL structureel enkel met abonnementen werkt, terwijl de Staatsloterij en de Lotto daarentegen juist ook losse loten verkopen en Nederlandse Loterij daar voor beide loterijtypen ook structureel sterk op inzet. Dat betekent derhalve dat de twee grootste spelers op de Nederlandse loterijmarkt onderling sterk uiteenlopende verkoopmethoden hanteren, hetgeen veeleer een contra-indicatie is voor onderlinge concurrentiedruk.
- De door PWC gezochte verklaringen doen niet af aan de vaststelling van de ACM als uitkomst van een diepgaand eigen marktonderzoek dat de onderlinge concurrentiedruk tussen loterijen gering is.



Pagina 14

- PWC gaat in op door haar geïdentificeerde concurrentiefactoren van kwalitatieve aard, te beginnen met transparantie van het aanbod. PWC haalt Nederlandse marktonderzoeken aan waaruit blijkt dat consumenten in het algemeen niet goed op de hoogte zijn van de winkansen bij de afzonderlijke loterijen. Daarbij gaat het blijkens de onderzoeken om het overall uitkeringspercentage van de diverse loterijen: blijkens een onderzoek van Blauw uit 2009 had slechts 30% van de consumenten de vraag bij welke loterij het hoogste percentage van het inleggeld naar de prijzenpot gaat goed beantwoord (te weten: de Staatsloterij). Als aan deze constatering enige gevolgtrekking zou kunnen worden verbonden, dan is het wel dat loterijen niet onderling concurreren door te wijzen op (vermeende) comparatieve voordelen op het vlak van productkenmerken. In een concurrerende loterijmarkt zou daarentegen verwacht mogen worden dat de Staatsloterij de consument juist voor zich tracht te winnen door te adverteren met het hoge prijzenpercentage dat door de andere loterijaanbieders om regulatoire redenen hoe dan ook niet kan worden gematcht. Deze voor de hand liggende vaststelling blijft echter in het rapport van PWC achterwege.

Pagina 15

- Het grootste verschil tussen goededoelenloterijen en Staatsloterij is dat Staatsloterij een prijzenloterij is en dus een verplicht percentage heeft om in te leggen in de prijzenpot. Die verplichting hebben goededoelenloterijen niet omdat die loterijen gericht zijn op het werven van fondsen. Dat belangrijke verschil wordt hier niet benoemd.
- PWC merkt op dat spelers, ondanks de geconstateerde intransparantie, wel degelijk reageren op veranderingen in de effectieve prijs die wel transparant zijn. PWC stelt dat consumentenonderzoek erop lijkt te wijzen dat de hoogte van de jackpot een belangrijke driver is voor de vraag naar loterijproducten. Die veronderstelling is stellig juist: de verkoopcijfers voor de loterijproducten van Nederlandse Loterij (te weten Staatsloterij, lotto, Eurojackpot) hangen sterk af van de hoogte en de valkans van de jackpot. Daar wordt (dan ook) ook specifiek voor geadverteerd. Waar het om gaat is of hogere verkoopcijfers voor de betreffende loterij zich vertalen in lagere verkoopcijfers voor andere loterijen. Het eigen onderzoek van de KSA en ook de door de ACM in haar vergunningsbesluit (nr. 62) aangehaalde onderzoeken van A.T. Kearney wijzen uit dat dat niet het geval is. De door PWC gereleveerde omstandigheden duiden dus niet op substitutie tussen loterijen.
- Onder het kopje "productkenmerken" gaat PWC in op de relevantie van productkenmerken voor de concurrentieanalyse. PWC stelt in dat verband dat de productkenmerken van vooral de Staatsloterij en de goededoelenloterijen vergelijkbaar zijn. De vergelijkbare productkenmerken zouden volgens PWC zowel vraag- als aanbods substitutie aannemelijker maken. Dat zou dan echter ook uit de kwantitatieve marktanalyses moeten blijken. Die wijzen echter, zoals PWC reeds had geconstateerd, uit dat ondanks de veronderstelde vergelijkbaarheid van de productkenmerken van de uiteenlopende loterijtypen nu juist geen sprake is van noemenswaardige onderlinge concurrentiedruk. De conclusie dient dan ook te luiden dat de veronderstelde vergelijkbaarheid van productkenmerken géén rol van betekenis speelt in de concurrentieverhoudingen.

- Het is onjuist te stellen dat het belangrijkste verschil tussen de verschillende loterijen het doel van de afdracht en het afdrachtspercentage is.
- De verschillen tussen verschillende loterijen zijn groter en fundamenteeler dan hier wordt weergegeven. Hier verwijzen wij graag naar de KSA. In de derde beslissing op het bezwaar van The Spotting Exchange Limited (h.o.d.n. Betfair) tegen het besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit van 25 november 2014 schrijft de KSA:

“De ACM constateert in haar besluit van 18 augustus 2015 op basis van een eerste analyse dat de loterijen wat betreft productkenmerken, spelkarakteristieken en perceptie van spelers een sterke overeenkomst hebben met lottospeler, onder andere wat betreft de tijd tussen inzet en uitkering, trekkingen, uitkeringspercentages, lotprijzen, hoofdprijzen, marketingbeleid, het jackpotsysteem, structurele deelname en speelmotieven. Wat hiervan zij voor de producten van de bedrijven die de ACM heeft onderzocht (lotto, Staatsloterij, de NPL, de BGL en de VL), de raad van bestuur wil benadrukken dat dat zeker niet geldt voor veel andere goededoelenloterijen, nog daargelaten dat de raad van bestuur van oordeel is dat, voor zover hier van belang, de lotto wel degelijk sterke verschillen vertoont ten opzichte van de loterijen van de GDL wat betreft onder meer productkenmerken, spelkarakteristieken en uitkeringspercentages. Het lottospel, waarbij de speler zelf een aantal nummers kiest, is een wezenlijk ander spel dan een loterij waarbij spelers inzetten op basis van hun postcode of bankrekeningnummer of een ander aan hen toegewezen lotnummer. Ook de uitkeringspercentages lopen sterk uiteen, nog daargelaten dat de loterijen van de GDL in belangrijke mate prijzen in natura uitkeren. In het besluit van de 7 december 2015 stelt de ACM zelf ook vast dat de "markt voor loterijen en lottospelen (zeer) sterk gedifferentieerd⁶¹ (zie nader hieronder).

De raad van bestuur (*van de KSA*) wijst op een aantal relevante verschillen:

- a. De meeste andere goededoelenloterijen dan die van de GDL hebben geen abonnementsvorm (bijvoorbeeld de Nationale Scoutingloterij en de loterij van Jantje Beton);
- b. Bij goededoelenloterijen, waaronder de NPL, de VL en de BGL bestaat het prijzenpakket vaak grotendeels uit prijzen in natura. Bij de lotto daarentegen bestaat het leeuwendeel van het prijzenpakket uit geldprijzen.
- c. Sommige goededoelenloterijen kennen in het geheel geen geldprijzen (bijvoorbeeld Raffld);⁶²
- d. De enige goededoelenloterijen met een jackpotsysteem zijn die van de GDL, Andere goededoelenloterijen hebben dat niet;
- e. Van structurele deelname aan andere goededoelenloterijen dan die van de GDL is nauwelijks sprake;
- f. Afgezien van de loterijen van de GDL, KWF Kankerbestrijding⁶³ en Raffld worden goededoelenloterijen slechts een beperkt deel van het jaar aangeboden;

- g. De raad van bestuur acht het zeer waarschijnlijk dat de motieven van een speler om mee te spelen met bijvoorbeeld de loterij van KWF Kankerbestrijding, De Zonnebloem of een lokale goededoelenloterij anders zijn dan de motieven om mee te spelen met bijvoorbeeld de lotto of de Staatsloterij.⁶⁴
- h. De prijzen van de verschillende loterijen lopen naar het oordeel van de raad van bestuur ver uiteen. Zo kost een Staatslot € 15,-, een lot voor de NPL € 13,25 en een lot van de loterij van De Zonnebloem of de lotto € 2,-.
- i. Loterijen kennen een uiteenlopend marketingbeleid. De loten voor de loterijen voor de Nationale Scouting en Jantje Beton (deur-tot-deurverkoop, veelal door kinderen of andere vrijwilligers) worden bijvoorbeeld op heel andere wijze aan de man gebracht dan bijvoorbeeld de NPL of de Staatsloterij (reclamecampagnes in diverse media; verkoop via internet, telefoon of detailhandel).
- j. Er is een groot verschil in uitkeringspercentages. Waar de lotto minimaal 47,5 procent van de inleg moet uitkeren aan prijzen (en de Staatsloterij zelfs zestig procent), geldt een dergelijke verplichting niet voor goededoelenloterijen. Zij kunnen deze percentages ook niet benaderen, gelet op hun verplichte afdracht van minimaal vijftig procent doelen van algemeen belang.*^{4*} Van sommige goededoelenloterijen wordt zelfs zo'n tachtig procent uitgekeerd aan doelen van algemeen belang, waardoor er voor de prijzen maar een zeer beperkt percentage van de inleg over blijft.⁶⁵
- k. Het lottospel kent dagelijkse spellen (in totaal zijn er 547 lotto's), terwijl de meeste goededoelenloterijen er maximaal veertien kennen (twaalf maandelijkse en maximaal twee extra).

Verwezen voetnoten:

61 Randnummer 39 van het besluit van 7 december 2015.

62 De slogan van Raffid is nota bene "Fuck money, make experiences".

Nederlandse Loterij merkt hierbij op dat zowel de loterijmarkt als het loterijproduct sinds 2017 niet zijn veranderd. Hetgeen hierboven beschreven is dus onverminderd van toepassing op de huidige loterijmarkt.

63 Er zijn vier trekkingen per jaar.

64 De kans op een prijs bij de Nationale Scoutingloterij is bijvoorbeeld 0,33% ([https://www.scouting.nl/Over-scouting/steun-scouting/flatioflale-SCOUting loterij](https://www.scouting.nl/Over-scouting/steun-scouting/flatioflale-SCOUting%20loterij)).

65 Zie bijvoorbeeld De Grote clubactie (<https://clubactie.nl/hoe-werkt-het-groteClubactie>).

De loterijen van de SNL droegen in 2016 gemiddeld 78 procent van de inleg af aan het goede doel. Bron: Marktscan landgebonden kansspelen 2016, p. 46. Bij landelijke incidentele loterijen werd in 2016 gemiddeld 71 procent van de inleg afgedragen aan het goede doel. Slechts vijf procent van de inleg werd uitgekeerd in prijzen. Bron: Marktscan landgebonden kansspelen 2016, p. 39." "

Nederlandse Loterij merkt op dat de loterijmarkt sinds december 2015 niet wezenlijk is veranderd. De omschreven verschillen zijn dan ook onverminderd van toepassing.

Pagina 16

- PWC heeft zich ook gebogen over consumentenstudies over speelmotieven. Die wijzen uit (zoals hiervoor ook al aangegeven) dat consumenten waarde hechten aan een hoge prijzenpot. Volgens PWC maakt dit gegeven het aannemelijk dat de loterijen concurreren

^{4} Aanvullende opmerking van Nederlandse Loterij: vanaf 1 januari 2020 is dit veertig procent

met betrekking tot de prijzenpot om consumenten aan te trekken. PWC gaat nog een stap verder door te stellen dat “de sterk overeenkomende speelmotieven tussen de verschillende loterijen duiden op de mogelijkheid voor vraagsubstitutie en daarmee concurrentiedruk”. Daargelaten dat de speelmotieven toch een aanmerkelijk diverser beeld vertonen dan PWC al simplificerend suggereert, geldt dat niet de veronderstelde motieven van spelers maar de kwantitatieve marktgegevens uitwijzen of sprake is van vraagsubstitutie c.q. concurrentiedruk. Daarover zwijgt PWC echter. De eerdergenoemde onderzoeken van de ACM en A.T. Kearney wijzen echter uit dat die substitutie zich niet voordoet: een groter vraag naar deelnemingsbewijzen van de ene loterij vertaalt zich niet in een lagere vraag naar deelnemingsbewijzen van andere loterijen. Anders gezegd: speelmotieven kunnen een verklarende factor voor onderlinge substitutie van loterijen zijn indien kwantitatieve marktgegevens zouden uitwijzen dat van substitutie sprake is. Het omgekeerde is (evident) niet het geval.

- Hetzelfde geldt ook voor de stellingen in het rapport met betrekking tot de hoogte van uitkeringspercentages van de drie grootste loterijen, die volgens PWC eveneens een indicator in de concurrentieanalyse zouden vormen. Volgens PWC zouden de drie grootste loterijen de afdrachten aan de Staat resp. goede doelen tot het regulatoire minimum beperken en daarentegen ernaar streven de uitkeringen aan prijzengelden te maximeren. Aan die feitelijke constatering valt weinig af te doen, maar dat betekent niet dat loterijen dús zouden streven naar maximering van de uitkeringen aan prijzengelden onder druk van concurrentie van de andere loterijen. Zoals reeds aangegeven wijzen de relevante kwantitatieve marktonderzoeken juist uit dat wijzigingen in de uitkeringspercentages (dat wil zeggen: veranderingen van de effectieve lotprijs) voor een bepaalde loterij geen noemenswaardige effecten hebben op de afzet van andere loterijen. Met andere woorden: dat de kruislingse prijselasticiteit van de vraag zeer klein is. Loterijen streven naar maximering van de prijzengelden niet zozeer om omzet af te snoepen van andere loterijen maar om de eigen omzet te maximeren. Hier speelt hetzelfde als PWC aanstipt bij de bespreking van speelmotieven van consumenten: de hoogte van de prijzen, en meer specifiek de hoogte en valkans van de jackpot is een belangrijke verklarende factor voor de hoogte van omzet van de betrokken loterij. Als sprake zou zijn van onderlinge substitutie tussen loterijen, zou de hoogte van de prijzen een verklarende factor kunnen zijn. Maar ook hier geldt dat het omgekeerde (evident) niet het geval is.

Pagina 18

- De hoogte van marketinguitgaven zou volgens PWC een belangrijke, kwalitatieve, concurrentie-indicator vormen. In zijn algemeenheid kunnen hoge marketinguitgaven duiden op een concurrerende markt, met name als marketing wordt gebruikt om consumenten te informeren over effectieve prijzen en uitkeringspercentages, aldus PWC. Omgekeerd kunnen hoge marketingkosten ook tot minder concurrentie leiden, met name als zij worden gebruikt om een perceptie van differentiatie te creëren door afwijkende productkenmerken uit te lichten. In dat geval heeft marketing namelijk tot gevolg dat de producten minder vergelijkbaar worden geacht. Tegen de achtergrond van deze algemene stellingen over de relevantie rijst de vraag waar de marketingkosten van de Nederlandse loterijen feitelijk voor worden ingezet. Die vraag blijft echter in het



rapport van PWC onbesproken, omdat PWC zich heeft beperkt tot een literatuurstudie en zelf geen marktonderzoek heeft verricht. Nederlandse Loterij wijst erop dat haar marketinginspanningen twee uiteenlopende hoofddoelen dienen. Enerzijds zijn er doorlopende marketingcampagnes gericht op het vergroten van naamsbekendheid en imago. Deze marketingcampagnes zijn gericht op de positie van de loterijen op de lange termijn. Bij dergelijke marketinginspanningen zijn, zoals ook de ACM in het kader van haar marktonderzoek heeft onderkend, mogelijke effecten op de afzet van andere loterijen niet meetbaar. Dergelijke marketinginspanningen zijn ook niet gericht op het weghalen van vraag bij andere loterijen. Nederlandse Loterij zet haar producten Staatsloterij en Lotto dan ook niet af tegen die van GDL. Voor de beoordeling van mogelijke onderlinge concurrentiedruk van loterijen zijn deze marketinginspanningen derhalve niet relevant. Anderzijds zijn er de reclamecampagnes die erop gericht zijn consumenten te informeren over speciale trekkingen, hoge prijzenpotten en jackpotstanden. De effecten van die reclamecampagnes zijn niet afzonderlijk meetbaar, maar vertalen zich in de verkoopcijfers voor de trekkingen waarop zij betrekking hebben. Zoals reeds bij herhaling bevestigd, is er geen sprake van kruislingse prijselasticiteit van betekenis tussen loterijen. Waar die kruislingse prijselasticiteit de bij uitstek relevante concurrentieparameter is, dient dus ook hier te worden geconcludeerd dat de betrokken marketinginspanningen zich niet vertalen in substitutie tussen loterijen. Zij kunnen dan ook niet worden geacht te duiden op een concurrerende markt. Ten aanzien van de GDL valt op dat deze hun marketinginspanningen in belangrijke mate richten op de onderscheidende kenmerken van hun loterijproducten. Zij vallen daarmee in de tweede door PWC onderscheiden categorie marketinginspanningen: marketinginspanningen die door het creëren van differentiatie veeleer tot minder dan tot meer concurrentie leiden.

- Als laatste concurrentie-indicator van kwalitatieve aard gaat PWC in op de omzettrends van de Nederlandse loterijen. De analyse op dit punt is wel erg summier. PWC beperkt zich tot de constatering dat de laatste tien jaar de omzet van NPL gestaag is gegroeid terwijl de omzet van de Staatsloterij tussen 2009 en 2015 van jaar tot jaar is gedaald. PWC stelt dat hoewel uit deze cijfers niet kan worden opgemaakt dat NPL omzet heeft gewonnen ten koste van de Staatsloterij, dit "niet onaannemelijk" is. Dit omdat de markt als geheel niet is gegroeid sinds 2009. PWC verzuimt echter te vermelden dat uit de in haar rapport getoonde omzetgrafiek ook blijkt dat de omzet van de Staatsloterij tussen 2015 en 2018 grosso modo gelijk is gebleven, terwijl de groeicurve van de NPL in diezelfde periode ongewijzigd is gebleven ten opzichte van de voorgaande jaren. Dat gegeven duidt nu juist op het ontbreken van het door PWC gesuggereerde kruislingse verband tussen de omzetcijfers van de twee loterijen. De conclusie dient dan ook te luiden dat PWC ook op dit onderdeel niet aannemelijk heeft gemaakt dat sprake is van daadwerkelijke actuele concurrentie tussen de Staatsloterij en NPL, laat staan tussen de drie categorieën loterijen (inclusief Lotto).

Pagina 19

- Tabel 7 net als de opmerkingen bij pagina 11.
- En literatuurlijst op pagina 33. Nederlandse Loterij vindt het opvallend en onjuist dat PWC alleen verwijst naar de voorlopige beslissing van de ACM van augustus 2015



(ACM/DM/2015/204582). **Terwijl naar de definitieve beslissing van december 2015 (ACM/DM/2015/207414_OV) in zijn geheel niet wordt verwezen.**

- Het lijkt er op dat de analyses en conclusies zijn gebaseerd op de voorlopige beslissing van de ACM en niet op de definitieve beslissing van de ACM. Aangezien de ACM in haar definitieve beslissing op basis van aanvullend diepgravend kwantitatief onderzoek tot een andere conclusie komt dan in haar voorlopig besluit twijfelt Nederlandse Loterij dan ook aan de validiteit van de uitkomsten en de analyses van PWC.

Pagina 24

- Onder de tabel 10. "Het is op grond van voorkomen van kansspelverslaving niet nodig te differentiëren in beleid." In hoeverre is rekening gehouden met het effect van veel grotere beschikbaarheid en veel frequentere trekkingen bij meer aanbieders?

Pagina 26

- Er zijn signalen dat er in het retailkanaal grootschalige illegale lotto's worden gespeeld.

Pagina 27

- 2e alinea. Er wordt gemakkelijk verondersteld dat Staatsloterij en Lotto meer zouden kunnen afdragen, maar dan wordt voorbij gegaan aan de optimalisatie van de prijsnorm t.b.v. kanalisatie, die bij Staatsloterij goed is, maar bij Lotto best onder druk staat, gegeven de illegale lotto's in retail.
- Tabel 11: deze getallen van de afdrachten van Nederlandse Loterij zijn feitelijk niet juist, omdat er verdeelsleutel is binnen Nederlandse Loterij
- Er wordt onvoldoende onderbouwd dat de huidige differentiatie in twee separate marktsegmenten niet nodig zijn. Het feit dat er nu geen problemen zijn wil niet zeggen dat die niet juist wel gaan optreden op het moment dat de markt open gaat en er een groter aantal aanbieders is, waardoor er veel vaker trekkingen zijn.

Pagina 28

- Onduidelijk hoe men tot de conclusie komt dat er meer kan worden afgedragen.

Pagina 32

- Dat de marktordening wellicht op een andere manier ook kan (hoewel niet bewezen, ook niet elders in Europa) betekent niet dat het op de huidige manier niet het meest doelgericht is. Die conclusie kan op basis van dit rapport niet worden getrokken.

Over dit rapport

In september 2019 is PwC door het Ministerie van Justitie en Veiligheid (Cliënt) verzocht om onderzoek te doen naar de concurrentie in de loterijmarkt en de gevolgen voor de marktordening. In de periode oktober 2019 tot en met januari 2020 heeft PwC hier onderzoek naar uitgevoerd. Op verzoek van Cliënt is door PwC in finale vorm een vertrouwelijk rapport opgesteld, welk rapport is gedateerd op 1 mei 2020 (het Rapport).

Het Rapport is geadresseerd aan Cliënt en is uitsluitend opgesteld voor gebruik door Cliënt. Wij stellen het rapport uitsluitend op voor u als opdrachtgevers, in overeenstemming met de opdrachtbevestiging.

PwC heeft zich bij het opstellen van het rapport (mede) gebaseerd op reeds bestaande (openbare) informatie, waarbij is aangenomen dat deze informatie juist, volledig en niet misleidend is. De betrouwbaarheid van de aan PwC ter beschikking gestelde documenten en informatie is door PwC niet geverifieerd of vastgesteld. PwC heeft zich ingespannen op basis van de aan PwC ter beschikking gestelde documenten en informatie een zo gedegen mogelijk rapport op te stellen.

Het Rapport is louter bestemd voor informatieve doeleinden en is niet bedoeld voor enig ander gebruik of bestemd voor enig ander doel. Hoewel PwC zich heeft ingespannen een zo gedegen mogelijk rapport op te stellen en zij bij het opstellen van het Rapport de nodige zorg heeft betracht, verstrekt PwC geen enkele expliciete of impliciete verklaring noch biedt PwC enige garantie ten aanzien van de juistheid of volledigheid van de in het Rapport vervatte informatie. Wij hebben geen accountantscontrole uitgevoerd met betrekking tot deze informatie, noch een beoordeling gericht op het vaststellen van volledigheid en juistheid daarvan conform internationale audit- of reviewstandaarden.

U blijft te allen tijde zelf volledig verantwoordelijk voor eventuele op het Rapport gebaseerde besluitvorming en/of beslissing(en). PwC geeft u niet het recht om op het Rapport te mogen vertrouwen. PwC aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten door u en/of derden op basis van (de inhoud van) het Rapport, en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins - af voor enig besluit en/of enige beslissing waaraan (de inhoud van) het Rapport ten grondslag ligt.

Het Rapport alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het Rapport worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.

www.pwc.nl

© 2020 PwC. Alle rechten voorbehouden. 'PwC' verwijst naar de juridische entiteiten zoals omschreven in de legal disclaimer. Zie daarvoor <https://www.pwc.nl/nl/onze-organisatie/legal-disclaimer.html>