

# BESLUIT

Besluit van de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 37, eerste lid, van de Mededingingswet.

Zaak 807 / Staatsloterij/Lotto/BankGiroLoterij

## I. MELDING

1. Op 23 februari 1999 heeft de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie in de zin van artikel 34 van de Mededingingswet. Hierin is medegedeeld dat de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (SENS), de Stichting De Nationale Sporttotalisator (SNS/NIL) en de Stichting Uitvoeringsorgaan Financiële Akties (SUFA) voornemens zijn te fuseren, in de zin van artikel 27, onder a, van de Mededingingswet.

## II. PARTIJEN

2. Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (hierna: de Staatsloterij) is een stichting naar Nederlands recht. Zij is krachtens de Wet op de kansspelen<sup>[1]</sup> door de overheid opgericht.

[1] Wet van 10 december 1964, Stb. 483.

3. Krachtens vergunning van 15 juni 1992 (Beschikking Staatsloterij, Stcrt. 1992, 121) en het reglement waarvoor aan de Staatsloterij goedkeuring is verstrekt, is de Staatsloterij gerechtigd onder de naam Staatsloterij de loterijactiviteit te exploiteren, die omschreven is in titel II van de Wet op de kansspelen. Deze loterijactiviteit voorziet in een maandelijkse trekking van met letters en cijfers te identificeren loten die kunnen worden aangeschaft door deelnemers. De Staatsloterij is naast de organisatie van deze loterij betrokken bij de distributie van tickets op het gebied van sport en andere evenementen (ticketingactiviteiten). De overheid is beneficiant van de Staatsloterij en oefent zeggenschap uit over de Staatsloterij.

4. Stichting De Nationale Sporttotalisator (hierna: SNS) is een stichting naar Nederlands recht. Middels het recht tot benoeming van de meerderheid (4) van de bestuursleden heeft SNS zeggenschap over de bedrijfsvoering van de Stichting Nationale Instantloterij (verder: NIL). De Algemene Loterij Nederland (verder: ALN)<sup>[2]</sup> benoemt twee bestuursleden van NIL. Ten slotte benoemt de Minister van Financiën een bestuurslid van NIL die de Staatsloterij vertegenwoordigt. Voorts is de voorzitter van het bestuur van SNS door de statuten van de NIL aangewezen als de voorzitter van het bestuur van de NIL.

[2] ALN tracht onder meer door het aanleggen van loterijen gelden ter beschikking te krijgen ter verdeling onder de volgende goede doelen: Stichting Fondsenwervingsacties Volksgezondheid, Juliana Welzijn Fonds, de Stichting Katholieke Noden, Prins Bernhard Fonds, de Stichting Fondsenwerving Militaire Oorlogs- en Dienstsloftoffers.

5. Krachtens vergunning van 19 december 1997 (Beschikking Sporttotalisator, Stcrt. 1997, 249) en het reglement waarvoor goedkeuring is verleend organiseert SNS sportprijsvragen, lotto's en cijferspelen zoals omschreven in titels III en IVa van de Wet op de kansspelen. Een aparte activiteit vormt Lucky 10, een spel met een dagelijkse trekking.

Krachtens de Beschikking instantloterij 1996 (Stcrt. 1997, 249) is NIL vergunninghouder voor de Instantloterij ofwel krasloterij en geschiedt de feitelijke organisatie hiervan door SNS.

De opbrengst van de activiteiten van SNS komt ten goede aan sport, cultuur maatschappelijk welzijn en volksgezondheid. De opbrengst wordt verdeeld via NOC\*NSF (Nederlands Olympisch Comit - Nederlandse Sport Federatie) respectievelijk de Stichting Centraal Overleg Fondsenwervingsacties (COF). Deze organisaties benoemen als beneficianten de leden van het bestuur van SNS. Ook de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen benoemt twee onafhankelijke leden.

De opbrengst van de Instantloterij wordt uitgekeerd aan ALN en de beneficianten van SNS.

6. Stichting Uitvoeringsorgaan Financiële Akties (SUFA) (hierna: de BankGiroLoterij) is een stichting naar Nederlands recht.

Aan SUFA en ALN is laatstelijk bij beschikking van 19 december 1997 (Beschikking BankLoterij en GiroLoterij, Stcrt. 1997, 248) op grond van de Wet op de kansspelen tezamen vergunning verleend de bank- en giroloterij en het toegevoegde spel te exploiteren volgens een goedgekeurd reglement. Dit is een verloting waarbij het giro- respectievelijk bankrekeningnummer van de deelnemer tevens het lotnummer is waarmee aan de verloting wordt meegedaan. SUFA is met name verantwoordelijk voor de administratie, organisatie en uitvoering van de bankgiroloterij. ALN is in het bijzonder belast met de verdeling van de opbrengst onder maatschappelijke organisaties, op het gebied van met name cultuur, welzijn en volksgezondheid. Deze organisaties benoemen de leden van het bestuur van ALN.

### **III. ANDERE BELANGHEBBENDEN**

7. Van de melding is mededeling gedaan in de Staatscourant 39 van 25 februari 1999. Naar aanleiding van deze mededeling zijn zienswijzen van derden naar voren gebracht. Ambtshalve zijn vragen gesteld aan verschillende marktdeelnemers. Daarop zijn mondeling en schriftelijk reacties ontvangen. Deze zienswijzen worden, voorzover er overwegingen aan zijn ontleend die dragend zijn voor dit besluit, in het navolgende nader uiteengezet.

### **IV. DE GEMELDE OPERATIE**

8. De gemelde operatie is neergelegd in een concept-fusie-overeenkomst d.d. 17 september 1998. Blijkens dit concept zal een naamloze vennootschap naar Nederlands recht worden opgericht waarin de Staatsloterij, SNS (inclusief NIL) en de BankGiroLoterij hun activiteiten en vermogens zullen inbrengen. Op welke wijze deze inbreng zal geschieden staat thans nog niet geheel vast. De nieuwe N.V. zal een drietal aandeelhouders hebben: de Staat ([ ]\* %), NOC\*NSF ([ ]\* %) en ALN ([ ]\* %). De aandeelhouders zullen van de N.V. overeenkomstig genoemde percentages afdrachten ontvangen.

\* Vertrouwelijke gegevens, gewist voor publicatie

9. De overheid zal de concentratie mogelijk maken door een wijziging van de Wet op de kansspelen en aanpassing van de vergunningen. Naar verwachting zal het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen binnenkort bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden ingediend.

## **V. TOEPASSELIJKHEID VAN HET CONCENTRATIE TOEZICHT**

10. De gemelde operatie is een concentratie in de zin van artikel 27, onder a, van de Mededingingswet. De hierboven, onder punt 8, omschreven transactie leidt er toe dat de Staatsloterij, SNS (inclusief NIL) en de BankGiroLoterij opgaan in n N.V..

11. Betrokken ondernemingen, in de zin van het Besluit vaststelling formuleren Mededingingswet (Staatscourant 1 van 2 januari 1998), zijn de Staatsloterij, SNS (inclusief NIL) en de BankGiroLoterij.

12. Uit de bij de melding ter beschikking gestelde omzetgegevens blijkt dat de gemelde concentratie binnen de werkingssfeer van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht valt.

13. Door een derde is naar voren gebracht dat de NMa de onderhavige melding op dit moment niet in behandeling zou moeten nemen, omdat deze nog onvoldoende geconcretiseerd is. Deze derde wijst er op dat de voor de verwezenlijking van de onderhavige concentratie noodzakelijke wijziging van de Wet op de Kansspelen nog niet is gerealiseerd en dat het daartoe strekkende wetsvoorstel nog niet aan de Tweede Kamer is aangeboden. Omdat niet uit te sluiten is dat de Tweede Kamer wijzigingen zal aanbrengen in het wetsvoorstel of de op basis daarvan verleende vergunningen of de vergunningvoorwaarden, is naar de mening van deze derde onvoldoende duidelijk welke activiteiten de nieuwe entiteit onder welke voorwaarden zal gaan exploiteren.

14. Naar aanleiding hiervan is het volgende op te merken. De bij de onderhavige concentratie betrokken partijen hebben, zoals aangegeven, een uitgewerkt concept voor een fusieovereenkomst overgelegd. Op grond hiervan wordt ervan uitgegaan dat de melding van de voorgenomen concentratie heeft plaatsgevonden op basis van een voldoende concreet voornemen om beoordeeld te kunnen worden. Uit informatie die is ingewonnen bij het Ministerie van Financien over de inhoud van het betreffende wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Kansspelen blijkt dat er geen aanwijzingen zijn om aan te nemen dat dit wetsvoorstel zal nopen tot aanpassing van de onderhavige fusieovereenkomst.

## **VI. BEOORDELING**

### *A. Relevante markten*

#### 1. Relevante productmarkten voor kansspelen

## *Opvatting van partijen*

15. Partijen hebben naar voren gebracht dat de markt voor kansspelen vanwege de in veel landen geldende overheidsreglementering in het algemeen als een zeer bijzondere, een a-typische, markt wordt gezien. Via regulering - met name de Wet op de kansspelen - tracht de overheid het aanbod van kansspelen te sturen. Desondanks kan naar de mening van partijen bij de afbakening van de markt in beginsel uitgegaan worden van de behoeften van de deelnemende spelers.

16. Uitgaande van de behoeften van deelnemende spelers kan naar de mening van partijen een indeling worden gemaakt tussen de verschillende motieven om mee te doen aan een spel: de wens geld te verdienen, de spanning of het spel om mee te doen (de "kick") alsmede de gedachte bij te dragen aan de financiële ondersteuning van goede doelen. Kansspelen kunnen qua spelkarakteristieken verschillen en aldus tegemoet komen aan uiteenlopende voorkeuren en wensen van deelnemers. Zo verschillen kansspelen op het punt van de tijd tussen de inleg en de uitkering ("long odd" versus "short odd"). Daarnaast zijn er actieve en meer passieve spelen. Bij actieve spelen geldt een zekere kennis (voetbaltoeschaar) of activiteit (keuze van het lotnummer). Ook de wijze waarop wordt meegedaan aan het kansspel kan verschillen: aanwezigheid op de renbaan, het invullen van een giroformulier thuis dan wel het kopen van een lot bij het postkantoor of de sigarenwinkel. Ten slotte kan nog worden gewezen op het verschil tussen loterijen waarbij meer de opbrengst ten behoeve van de speler zelf centraal staat en loterijen waarbij het accent gelegd wordt op het genereren van gelden ten behoeve van goede doelen. Partijen verwijzen in verband hiermee naar het onderzoek 'Kansspelbegrip en kansspelbeleid', Justitie Verkenningen, jaargang 22, nr. 4, 1996, en het NIPO-onderzoek 'De Postcodeloterij: een onderzoek naar kennis, houding en gedrag' uit 1996.

17. Partijen brengen tevens naar voren dat ook uit de beperkte beschikkingenpraktijk, rechtspraak en literatuur die voorhanden is, opgemaakt kan worden dat de markten aan de hand van de verschillende product/spelkarakteristieken afgebakend kunnen worden. Zij wijzen daarbij op het rapport van Coopers & Lybrand uit 1991[3], de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie[4], verschillende beschikkingen van de Europese Commissie betreffende paardenwedren-activiteiten en ten slotte de uitspraken op bezwaar en beroep van de Minister van Economische Zaken resp. de Rechtbank Amsterdam naar aanleiding van een verzoek tot toepassing van de "Dutch Clause"(art. 22, lid 3, Europese Concentratiecontrolereverordering) op de voorgenomen concentratie tussen de Staatsloterij en SNS en later de Staatsloterij, SNS en de BankGiroLoterij.

[3] Rapport Coopers & Lybrand, 1991: "Gambling in the single market"

[4] Arrest van het HvJEG in de zaak Schindler, NJ1995, nr. 57.

18. Teneinde hieromtrent meer duidelijkheid te krijgen hebben partijen het Bureau voor Economische Argumentatie van KPMG opdracht gegeven nader onderzoek te doen naar een verantwoorde afbakening van de relevante markt (en) op het terrein van loterij-activiteiten[5]. Op basis daarvan stellen partijen dat op de Nederlandse kansspelmarkt de volgende afzonderlijke productmarkten kunnen worden onderscheiden:  
- de markt voor algemene loterijen: Staatsloterij, Postcodeloterij, BankGiroLoterij en de in sommige gevallen daaraan verbonden cijferspelen en

toegevoegde spelen;

- de markt voor het lotto-spel of 'de lotto' en de daaraan verbonden cijferspelen;
- de markt voor sportprijsvragen;
- de markt voor Lucky 10;
- de markt voor krasloten;
- de markt voor casino's;
- de markt voor speelautomaten;
- de markt voor kleine kansspelen;

[5] KPMG Bureau voor Economische Argumentatie: "Marktpositie van SENS, SNS/NIL en ALN/SUFA en de gevolgen van de fusie", eindrapport februari 1999 (hierna: KPMG BEA, 1999).

19. Ter ondersteuning van dit standpunt hebben zij de volgende argumenten naar voren gebracht. De categorieën casino's, speelautomaten, kleine kansspelen (voor een aanzienlijk deel) en sportverlotingen behoren niet tot de markt van algemene loterijen waarop een of meer van de aanmeldende loterij-instellingen actief zijn. Casino's en speelautomaten onderscheiden zich van andere kansspelactiviteiten door het zogenaamde "short odd"-karakter, waarbij sprake is van een kort tijdsverloop tussen spelinzet en spelresultaat en daardoor een grotere risico-intensiteit. Tevens is een actieve deelname van de speler vereist en kan aan het spel slechts worden deelgenomen in bepaalde gelegenheden. Casino's onderscheiden zich volgens partijen nog weer van speelautomaten doordat het bezoek aan een casino door de meeste bezoekers als een avondje uit wordt beschouwd. Aldus lijkt de deelname aan casino-activiteiten veel meer te behoren tot een grote markt voor amusement en vertier buitenshuis. Deelname aan casino's wordt daarom door partijen beschouwd als een afzonderlijke relevante markt.

20. Bij de categorie kleine kansspelen gaat het om een tamelijk diverse hoeveelheid van vooral kleinschalige loterij-activiteiten[6]. Kenmerk hiervan is dat de deelname aan het spel wordt uitgelokt vanwege de omstandigheid dat de opbrengst van het spel ten goede komt aan een goed doel dat zich bevindt in de directe nabijheid van de deelnemer. Ook deze activiteiten moeten volgens partijen derhalve scherp worden onderscheiden van de loterij-activiteiten van de bij deze concentratie betrokken ondernemingen. Een beperkt deel van de categorie kleine kansspelen vertoont gelijkenis met de algemene (landelijke) loterijen.

[6] Partijen verwijzen naar: SGBO, onderzoek en advies: "Hoe klein zijn lokale kansspelen. Zicht op de praktijk: kleine loterijen, bingo's/kienen, winkelacties", mei 1998.

21. Sportprijsvragen onderscheiden zich naar de mening van partijen van de andere loterij-activiteiten vanwege de actieve deelname die wordt verwacht waar het bijvoorbeeld gaat om het voorspellen van uitslagen. Ook deze activiteiten worden door partijen daarom niet gegroepeerd onder de algemene loterijen.

22. Naar de mening van partijen onderscheidt de krasloterij zich eveneens van de algemene loterijen: zij heeft een "short odd"-karakter, vereist een actieve deelname en dient te worden geconsumeerd op bepaalde verkooppunten. Partijen wijzen op een in opdracht van het Ministerie van Justitie uitgevoerd onderzoek[7], dat heeft uitgewezen dat de introductie van de Krasloterij slechts in beperkte mate heeft geleid tot een gewijzigd speelgedrag met betrekking tot andere kansspelen. Voor 81% van de kansspelen heeft de introductie geen gevolgen gehad.

[7] Bakkenist Management Consulting: "De Krasloterij in Nederland: deelname, deelnemers, risico's en handhaving", uitgave Ministerie van Justitie, 1995 (hierna: Bakkenist Management Consulting, 1995), blz. 64.

23. Ook Lucky 10 onderscheidt zich van de algemene loterijen door het feit dat een dagelijkse trekking plaatsvindt (relatief "short odd"-karakter) en door de relatief actieve inbreng die voor deelname wordt verwacht. Partijen wijzen op een onderzoek, waaruit is gebleken dat de introductie van Lucky 10 vooral van invloed is geweest op de bestedingen aan andere lotto-spelen[8]. Dit betrof met name buitenlandse lotto-spelen; deze voorzien ook in een dagelijkse trekking. Dit moet, aldus partijen, betekenen dat de Lucky 10-activiteiten niet behoren tot de markt voor algemene loterijen.

[8] M. van den Heuvel en J. van Kalmthout: "Lucky 10 in Nederland, een evaluatie van de dagelijkse lotto, rapport in opdracht van het Ministerie van Justitie", 1994 (hierna: Van den Heuvel en Van Kalmthout, 1994), blz. 45.

24. Naar de mening van partijen dient ook het lotto-spel te worden onderscheiden van de algemene loterijen in die zin dat daarvoor een afzonderlijke productmarkt geldt. Het belangrijkste punt hierbij is de relatief actieve opstelling die van een deelnemer wordt verwacht. Deelname aan het lotto-spel vereist het nadenken over en het opschrijven van een cijferreeks die voor de prijsbepaling doorslaggevend is. Ook het gokelement in de beleving van de deelnemer wordt hierdoor aanzienlijk versterkt. Het verschil in productkarakteristieken tussen het lotto-spel en algemene loterijen correspondeert met de verschillen in deelnemersprofielen. Blijkens deze profielen stemmen de deelnemers aan de Postcodeloterij, de Staatsloterij en de BankGiroLoterij qua achtergrond, belangstelling, inzet en motivering veel meer met elkaar overeen dan de deelnemers aan het lotto-spel.

25. Op grond van deze overwegingen komen partijen tot de conclusie dat de relevante productmarkt in deze zaak de markt voor de algemene loterijen is, omdat de overlapping in de activiteiten van de bij de concentratie betrokken partijen zich alleen op deze markt voordoet.

#### *Zienswijzen van concurrenten*

26. Een concurrent van partijen heeft zich op het standpunt gesteld dat de markt waarop de voorgenomen concentratie moet worden beoordeeld de markt voor niet-risicovolle spelen is. Zij is van mening dat tussen de risicovolle en de niet-risicovolle spelen weinig of geen concurrentie aanwezig is door de grote verschillen die tussen beide typen spelen bestaan.

27. Deze concurrent betoogt dat alle niet-risicovolle spelen tot n markt behoren, omdat al deze spelen de goklustige consument de mogelijkheid bieden om door de inleg van een relatief klein bedrag een grote som geld ineens te winnen, terwijl de kans op gokverslaving gering is. Of de manier waarop de hoofdprijs gewonnen kan worden, bestaat uit het zetten van kruisjes, het krassen of spelen met cijfers, verandert volgens de geraadpleegde concurrent niets aan het wezenlijke kenmerk van het kansspel. Ook de regelgeving ter bescherming van de consument doet daar niet aan af, aldus deze concurrent.

28. De betreffende concurrent geeft vervolgens aan dat de ondernemingen die niet-risicovolle kansspelen exploiteren binnen de grenzen van hun vergunningen de technische en communicatieve mogelijkheden benutten om met elkaar in concurrentie te treden. Zij wijst op diverse recente wijzigingen in vergunningen en reglementen en op sterke fluctuaties in marktaandelen. Deze

omstandigheden geven volgens de concurrentie aan dat sprake is van concurrentie tussen deze spelen en dat deze dus tot dezelfde markt dienen te worden gerekend.

### *Beoordeling*

29. Er worden verschillende soorten van kansspelen op de markt aangeboden. De belangrijkste soorten zijn: loterijen, lotto, dagelijkse lotto, sportprijsvragen, totalisator (wedden op paarden), instant loterij (krasloten), kienen, casino's, speelautomaten en kleine kansspelen. Deze spelen kunnen op grond van hun spelkarakteristieken van elkaar worden onderscheiden.

30. Zoals door partijen is aangegeven kunnen als onderscheidende criteria de volgende karakteristieken worden gebruikt: "long odd" versus "short odd", risicovol versus risico-arm, actief versus passief, actieve gok versus deskundige gok, complex versus simpel en goed doel versus geen goed doel [9]. Ook de hoogte van de inleggelden, de grootte van de hoofdprijs en het uitkeringspercentage spelen een rol. In sommige gevallen is het onderscheid tussen deze aspecten in de afgelopen jaren afgenomen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het onderscheid "short odd"/"long odd" en actief/passief[10].

[9] KPMG BEA, 1999, blz. 6.

[10] Moret, Ernst & Young: "Onderzoek naar mogelijkheden tot samenwerking tussen SENS-SNS. Samen meer kans", opgesteld in opdracht van Stuurgroep SNS en SENS, 1995 (hierna: Moret, Ernst & Young, 1995), blz. 8.

31. Voor het bepalen van de relevante markt is de mate van substitutie tussen producten van belang. Het is daarbij de vraag in hoeverre afnemers gemakkelijk kunnen en willen overstappen op andere producten. Om dit te bepalen zijn onder meer relevant: de eigenschappen van het product, de doelen waar het product voor wordt gebruikt, de bewijzen van substitutie in het verleden, de mogelijke aanbodsubstitutie en belemmeringen die zijn verbonden aan overschakeling op een ander product.

32. Met partijen kan in dit verband voorshands worden aangenomen dat de niet-risicovolle kansspelen kunnen worden onderscheiden van de risicovolle spelen. Risicovolle spelen kennen vanuit de vraagzijde gezien andere kwalitatieve aspecten dan niet-risicovolle spelen en spelen daarmee deels in op andere behoeften dan de risicovolle spelen. Er is sprake van een kort tijdsverschil tussen inleg en uitkering, een hogere risico-intensiteit, een actieve speldeelname en een hogere spanningsfactor dan bij de niet-risicovolle spelen. Verder onderscheiden deze spelen zich door de plaats van handeling, de spelerskenmerken en de gebruikte wervingsmethoden.

33. Er is derhalve reden om er voorshands van uit te gaan dat speelautomaten, casino's en bingo[11] niet tot dezelfde productmarkt behoren te worden gerekend als de niet-risicovolle spelen. Dit standpunt blijkt in de branche breed gedragen te worden, zowel door concurrenten van niet-risicovolle als door concurrenten van risicovolle spelen. Het wordt tevens bevestigd door diverse onderzoeken[12] en ook de Minister van Economische Zaken[13] heeft zich in het verleden op dit standpunt gesteld.

[11] Volgens de nota "Kansspelen Herijkt", Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 557, nr. 2, hoort bingo ook tot de risicovolle spelen.

[12] Zie bijvoorbeeld Prof. dr. H.W. de Jong: "De Kans gekeerd? Over concurrentie en concentratie in de kansspelmarkt", opgesteld in opdracht van de Nationale

Postcodeloterij, december 1997 (hierna: De Jong, 1997), blz. 8.

[13] Minister van Economische Zaken, beslissing op bezwaarschrift, 20 augustus 1997, blz. 7.

34. Tot de niet-risicovolle spelen behoren de algemene loterijen, de (dagelijkse) lotto-spelen, de sportprijsvragen, de totalisator, de krasloterij en enkele kleine kansspelen. Het is de vraag of binnen de groep van niet-risicovolle spelen nog weer afzonderlijke markten moeten worden onderscheiden. Ten eerste zou bijvoorbeeld sprake kunnen zijn van aparte deelmarkten voor elk afzonderlijk spel. Verder is het denkbaar dat sprake kan zijn van een markt voor loterijen, een markt voor loterijen en lotto, een markt voor loterijen, lotto en dagelijkse lotto, een markt voor loterijen, (dagelijkse) lotto en sportprijsvragen of een markt voor loterijen, (dagelijkse) lotto, sportprijsvragen en krasloten. In het onderstaande wordt verder ingegaan op de verschillende spelvormen en wordt bezien in hoeverre er aanleiding is om deze wel of niet tot een afzonderlijke markt te rekenen.

35. Tot de kleinschalige loterijen worden onder meer verlotingen van sportverenigingen, winkelacties en locale sinterklaasacties gerekend. Het gaat hierbij dus om locale activiteiten die zich op plaatselijke goede doelen richten. Of de kleinschalige loterijen tot dezelfde markt gerekend moeten worden als algemene loterijen en lotto's kan in het midden gelaten worden, omdat de uiteindelijke beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed (zie punt 68).

36. Bij de sportprijsvragen en de totalisator is sprake van de mogelijkheid voor spelers om door middel van deskundigheid hun winstkansen te beïnvloeden. Volgens het rapport dat door KPMG BEA in opdracht van partijen is opgesteld onderscheiden deze spelen zich daarmee van de andere kansspelen, waar deskundigheid op geen enkele manier de winstkansen beïnvloedt en kunnen zij daarom tot een aparte markt worden gerekend.

37. Ook de Europese Commissie heeft in een beschikking uit 1995 een aparte markt onderscheiden voor totalisatorweddenschappen<sup>[14]</sup>. De minister van Economische Zaken onderscheidde eveneens een aparte deelmarkt voor sportprijsvragen<sup>[15]</sup>. Uit het NIPO-onderzoek naar de Postcodeloterij kwam verder naar voren dat 88% van de ondervraagden het wedden op paarden als een riskant spel zag. Ook de ontwikkeling van de omzet en het marktaandeel over de jaren heen lijkt erop te wijzen dat deze spelen niet direct invloed ondervinden van de andere niet-risicovolle spelen. Daarentegen wordt er in het rapport over de kansspelmarkt in de Europese Unie van uitgegaan dat de sportprijsvragen (m.n. de voetbaltoto) een negatief effect zouden kunnen hebben op het groeipotentieel van de Staatsloterij.

[14] Zie zaaknr. IV/33.375 - PMI/DSV van 31 januari 1995, blz. 2.

[15] Minister van Economische Zaken, beslissing op bezwaarschrift, 20 augustus 1997, blz. 8.

38. Of de sportprijsvragen en/of de totalisator tot dezelfde markt gerekend dienen te worden als loterijen en/of lotto's kan in het onderhavige geval echter in het midden worden gelaten, omdat de uiteindelijke beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed (zie punt 68).

39. De krasloterij kent zowel elementen van de risicovolle als de niet-risicovolle spelen. Door de organisatie, de wijze waarop het spel in de markt wordt gezet en de locaties waar het wordt verkocht, vertoont het spel kenmerken van loterij(achtige) spelen. Ook lijken de omzetsdalingen van de



Staatsloterij (3,2%), de BankGiroloterij (3,4%) en de sporttotalisator ten tijde van de introductie van de krasloten in een overigens groeiende markt voor niet-risicovolle spelen (met 15,7%) te duiden op een bepaalde mate van substitutie tussen krasloten en deze niet-risicovolle spelen, hoewel daaraan toegevoegd moet worden dat de omzet van de Postcodeloterij in deze periode zowel in absolute als in relatieve zin is blijven stijgen en hiervan geen hinder lijkt te hebben ondervonden.

40. Daarnaast kent de krasloterij ook kenmerken van risicovolle spelen. Zo is de krasloterij een "short odd"-spel. In het NIPO-onderzoek naar de Postcodeloterij kwam naar voren dat 84% van de ondervraagden de krasloterij als riskant bestempelden. Een onderzoek naar de krasloterij lijkt te wijzen op een zeer beperkte mate van substitutie met de andere niet-risicovolle spelen [16]. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat 81% van de kansspelen geen invloed ondervond van de introductie van deze loterij. Verder bleek dat 20% van de geraadpleegde spelers in de Staatsloterij hun spel combineert met deelname aan de krasloterij en dat 5% daarvan aangaf dat zij als gevolg van deze introductie minder waren gaan spelen in of gestopt waren met de Staatsloterij. Waar sprake is van neerwaartse invloed op de deelname tengevolge van de introductie van de krasloterij beperkt deze zich vooral tot Lucky 10: 20%. Voor de lotto was dit percentage 11%, voor de sponsorloterij 10%, voor speelautomaten en casino's 9%, voor de Postcodeloterij 8% en voor de BankGiroloterij 1%. Slechts 6% van de wederverkopers meldde een omzetsdaling van de Staatsloterij na de introductie van de krasloterij. De conclusie van het onderzoek was dat de introductie van de krasloterij vooral heeft geleid tot additionele aankopen en niet zozeer tot substitutie-aankopen. Daar waar sprake was van substitutie betrof dat zowel risicovolle als niet-risicovolle spelen.

[16] Bakkenist Management Consulting, 1995, blz. 64.

41. Vertegenwoordigers van risicovolle spelen hebben voorts aangegeven dat zij concurrentie ondervinden van krasloten. Voor het onderhavige onderzoek kan echter in het midden gelaten worden of de krasloterij een aparte markt vormt, behoort tot de markt voor risicovolle spelen of dat zij tot de markt voor niet-risicovolle spelen dient te worden gerekend, omdat de uiteindelijke beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed (zie punt 68).

42. Over de vraag of het spel Lucky 10 tot een afzonderlijke markt gerekend moet worden kan het volgende worden opgemerkt. In een evaluatie-onderzoek naar Lucky 10 wordt dit spel gekenmerkt als het meest risicovolle loterij/lotospel[17]. Op basis van het deelnemersprofiel, het bestedingspatroon en de speelstrategieën wordt Lucky 10 in dit onderzoek echter wel tot de loterijen/lotospelen gerekend. Bij dit onderzoek gaf 34% van de geraadpleegde deelnemers aan dat zij als gevolg van de introductie van Lucky 10 waren gestopt met danwel minder gebruik maakten van SNS-spelen (de lotto en sportprijsvragen). Ten aanzien van buitenlandse lotto's/loterijen betrof dit 47%, speelautomaten 46%, Staatsloterij 30%, bingo 28%, casinospelen 23%, BankGiroLoterij 22% en Postcodeloterij 18%. De sterkste substitutie-effecten vonden dus plaats bij buitenlandse lotto's/loterijen en bij speelautomaten, maar er zijn ook aanwijzingen voor substitutie-effecten met andere loterijen/lotto's. Deelnemers aan Lucky 10 zijn vooral jonge mensen met een gemiddeld laag opleidingsniveau. Of Lucky 10 tot dezelfde markt als loterijen en/of wekelijkse lotto's dient te worden gerekend kan in het onderhavige geval evenwel in het midden worden gelaten omdat de uiteindelijke beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed (zie punt 68).

[17] Van den Heuvel en Van Kalmthout, 1994.

43. De lotto ten slotte onderscheidt zich van klassieke loterijen doordat dit spel de deelnemers de mogelijkheid biedt om zelf een lotnummer te kiezen. Volgens KPMG BEA is dit in de ogen van veel consumenten een belangrijk aspect, waarmee de lotto zich in positieve zin onderscheidt van loterijen. Volgens n van de geraadpleegde concurrenten verandert dit niets aan het wezenlijke kenmerk van het kansspel. In het onderzoek naar de kansspelmarkt in de Europese Unie wordt opgemerkt dat het marktaandeel van traditionele loterijen in Europa daalt ten opzichte van de lotto en dat in Nederland het groeipotentieel van de Staatsloterij laag is als gevolg van concurrentie van onder andere de lotto.

44. Gelet op de substitutie-effecten tussen Lucky 10 en de algemene loterijen lijkt het aannemelijk dat ook tussen de lotto en loterijen substitutie-effecten bestaan. Of loterijen en lotto's tot dezelfde markt gerekend kunnen worden kan in het onderhavige besluit echter in het midden gelaten worden, omdat de uiteindelijke beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed (zie punt 68).

### *Conclusie*

45. Voor de beoordeling van de onderhavige concentratie kan voorshands worden uitgegaan van een markt voor niet-risicovolle kansspelen. Het feit dat spelen als de krasloterij en Lucky 10 zowel in concurrentie lijken te staan met risicovolle als met niet-risicovolle spelen betekent niet dat daardoor ook de speelautomaten of de casino's concurrentie ondervinden van loterij- of lotto-spelen en dat daarmee sprake zou zijn van n grote markt voor alle risicovolle en niet-risicovolle spelen. Alleen krasloten en Lucky 10-loten verenigen aspecten van zowel de risicovolle als de niet-risicovolle spelen in zich, doordat de tijd tussen inleg en uitslag kort is en de verkoop plaatsvindt op dezelfde manier als de verkoop van niet-risicovolle spelen. De loterij- en lotto-spelen verschillen echter zodanig van het spelen in een casino of aan een speelautomaat, dat voorshands aangenomen kan worden dat van onderlinge substitutie geen sprake is.

46. Geconcludeerd kan voorts worden dat er behalve verschillen in spelkarakteristieken ook veel overeenkomsten tussen de niet-risicovolle spelen zijn aan te wijzen en dat er aanwijzingen zijn voor concurrentie en substitutie tussen de diverse spelen. In het onderhavige geval kan echter in het midden blijven of moet worden uitgegaan van een markt voor niet-risicovolle spelen waartoe alleen de loterijen behoren, of dat de (dagelijkse) lotto, sportprijsvragen en/of de krasloterij ook tot deze markt kunnen worden gerekend, omdat de mededingingsrechtelijke beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed.

## 2. Relevante productmarkt voor de contante verkoop van loten

47. Kansspelen worden deels aangeboden via intermediairs deels rechtstreeks door de vergunninghouder. Deelname aan de producten van de Staatsloterij kan zowel door middel van girale overschrijving als door aankoop bij verkooppunten. Wat betreft de producten van SNS, lotto, Lucky 10, krasloten en het merendeel van de sportprijsvragen, geldt dat deze uitsluitend te verkrijgen zijn bij verkooppunten. Deelname aan de BankGiroLoterij en de Nationale Postcode Loterij is alleen mogelijk via machtiging van de vergunninghouder het voor deelname benodigde inleggeld van de giro- of bankrekening af te schrijven. Zowel de Staatsloterij als SNS bieden derhalve

hun producten aan via verkooppunten. De loten of de inleggelden moeten contant worden voldaan. De Staatsloterij en SNS onderhouden daartoe een netwerk van kansspelverkoopers. Dit zijn over het algemeen sigaren- of tijdschriftenwinkeliers, benzinestations of drogisterijen. Deze winkeliers krijgen een terminal in hun zaak geplaatst, waarmee zij de inleggelden invoeren. De door de deelnemer aan een spel aan de winkelier betaalde inleg wordt door de winkelier overgemaakt aan de kansspeexploitant, die vervolgens de winkelier een bepaalde provisie betaalt. Er is derhalve sprake van een markt voor de contante distributie van loten.

### 3. Relevante geografische markten voor kansspelen

#### *Opvatting van partijen*

48. Partijen zijn van mening dat op de verschillende markten voor loterijen in het algemeen en voor grote algemene loterijen in het bijzonder sprake is van een nationale markt. De redenen voor deze afbakening zijn gelegen in de overheidsreglementering die krachtens de Nederlandse wetgeving en ook elders in Europa van toepassing is. Krachtens die wetgeving is de toelating van loterij-instellingen beperkt en worden buitenlandse loterij-instellingen in het algemeen niet toegelaten op het nationale grondgebied. Zij wijzen in dit verband op het verbod van artikel 1 Wet op de Kansspelen betreffende het verlenen van medewerking aan buitenlandse kansspelorganisatoren. Andere belemmerende factoren voor toetreding van buitenlandse kansspelaanbieders in Nederland betreffen, volgens partijen, de noodzaak om een netwerk op te zetten, verkooppunten te werven, alsmede de complicaties verbonden aan de thans nog bestaande verschillen in valuta tussen de afzonderlijke landen.

49. Wel merken partijen op dat buitenlandse loterij-instellingen al vele jaren op aanzienlijke schaal actief zijn op de Nederlandse markt, ook al is dat in strijd met de Wet op de Kansspelen. Daarmee veroorzaken buitenlandse aanbieders aanzienlijke concurrentiedruk op de Nederlandse markt. De meldende partijen betwijfelen echter of deze concurrentiedruk zo sterk is dat reeds nu kan worden gesproken van een grotere Europese markt voor grote-loterijactiviteiten. Gezien deze aspecten zijn partijen van oordeel dat moet worden uitgegaan van een nationale markt.

#### *Opvatting van derden*

50. De geraadpleegde concurrent gaf met een verwijzing naar de regulering en het verbod van artikel 1 Wet op de Kansspelen eveneens aan dat slechts op de Nederlandse markt gesproken kan worden van homogene concurrentievoorwaarden en dat derhalve in deze zaak de relevante geografische markt het gehele Nederlandse grondgebied betreft.

51. Ook de Europese Commissie heeft in een recente beschikking geconstateerd dat voor de markt voor totalisatorweddensenschappen moet worden uitgegaan van nationale markten. Zij wijst daarbij op wettelijke en bestuursrechtelijke verschillen tussen Lid-Staten en op verschillende gokgewoonten.[18]

[18] Zie zaaknr. IV/33.375 - PMI/DSV van 31 januari 1995, blz. 2.

#### *Beoordeling*

52. Het genoemde verbod van artikel 1 Wet op de Kansspelen geeft aan dat het is verboden de deelneming aan kansspelen buiten Nederland te bevorderen of daartoe voor openbaarmaking of verspreiding bestemde stukken in voorraad te hebben. Gezien de regulerende en beperkende werking die van nationale wetgeving uitgaat, de belemmeringen die daarmee voor vestiging van buitenlandse loterij-instellingen bestaan, het belang van een netwerk van verkooppunten en de beperkte mogelijkheden voor werving en reclame vanuit het buitenland, kan worden aangenomen dat de relevante geografische markt in het onderhavige geval nationaal is.

#### 4. Relevante geografische markt voor de contante verkoop van loten

53. Het gaat hier om de markt waarop de exploitanten van nationale loterijen zich bevinden aan de aanbodzijde van de markt en de kansspelverkopers aan de vraagzijde. De kansspelverkopers die actief willen zijn op het gebied van de distributie van een landelijke loterij kunnen zich op dit moment tot n van de twee landelijke exploitanten wenden. Artikel 1, onder b, Wet op de kansspelen verbiedt het bevorderen van deelneming aan buitenlandse kansspelen.

De relevante geografische markt voor de contante distributie van loten van nationale loterijen is derhalve nationaal.

#### B. Gevolgen van de concentratie

##### *Mogelijkheden van concurrentie op de kansspelmarkt*

54. Partijen hebben er op gewezen dat de mededinging op het terrein van de kansspelen in hoge mate beperkt wordt door het ingrijpen van de overheid. Ten gevolge van de wet en de op basis daarvan verleende vergunningen is niet alleen het aantal exploitanten van loterij-activiteiten beperkt, maar zijn ook die activiteiten zelf aan strenge voorwaarden gebonden. Dit geldt voor de hoogte van het inleggeld, het aantal trekkingen, de hoogte van de uit te keren prijzen en de bestemming van de opbrengsten. Voor de aanbidding van nieuwe loterij-activiteiten is de goedkeuring van de betrokken minister nodig. Ook zijn er regels voor de reclame- en publiciteitsuitingen. Partijen menen dat de loterij-instellingen daarmee de mogelijkheid is ontnomen om elkaar noemenswaardig te beconcurreren.

55. Naar aanleiding hiervan kan het volgende worden opgemerkt. Het is inderdaad juist dat op deze markt sprake is van een grote mate van overheidsregulering. Dit is ook overwogen in de beslissing die genomen is op het bezwaarschrift, dat was ingediend door de Postcodeloterij tegen het negatieve besluit van de regering op het verzoek om de voorgenomen concentratie tussen de Staatsloterij en de SNS voor te leggen aan de Europese Commissie. In deze beslissing wordt door het Ministerie van Economische Zaken gesteld dat op deze markt "de concurrentiemogelijkheden grotendeels bepaald worden door de mogelijkheden die de afgegeven vergunningen bieden". Dit betekent echter niet dat er derhalve geen mededinging op deze markt mogelijk of aanwezig is. Binnen de ruimte die de regelgeving biedt is die er wel degelijk.

56. Dit blijkt zowel uit de jaarverslagen van partijen zelf, uit het onderzoek dat destijds is opgesteld naar de mogelijkheden van samenwerking tussen de Staatsloterij en SNS, uit de opmerkingen van de grootste concurrent en

derden uit de markt, uit een in 1995 door de regering uitgebrachte nota met betrekking tot het kansspelbeleid[19], alsmede uit de verschillende door economen verrichte marktonderzoeken, waarnaar hiervoor al verwezen is. Hieruit komt naar voren dat, hoewel door overheidsregulering verschillende - maar niet alle - aspecten van het gedrag van de loterij-exploitanten zijn vastgelegd, sprake is van onderlinge concurrentie doordat de exploitanten actief proberen hun omzet te vergroten en de vergroting van de omzetten van de ene loterij effect heeft op de omzetten van de andere loterijen. Middelen die de exploitanten hiervoor gebruiken zijn reclame via direct-mail, radio en televisie, televisie-shows, het verhogen van de hoofdprijzen (al dan niet na toestemming daarvoor van het betrokken Ministerie), het uitbreiden van het verkooppuntennetwerk en het binnen de gegeven vergunningen variëren van de spelen.

[19] De Nota "Kansspelen herijkt", Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 557, nr. 2.

57. Zo wordt er bijvoorbeeld in het jaarverslag 1997 van de Staatsloterij melding van gemaakt dat de Staatsloterij in dat jaar voor de laatste maal de compensatie heeft ontvangen die haar als organisator van de Staatsloterij toekwam van de NIL "voor de derving van omzet als gevolg van de introductie van de krasloterij (door de NIL)[20]". Hoewel partijen op dit moment van mening zijn dat de introductie van de krasloterij geen effect heeft gehad op de verkoop van de staatsloterij, blijkt hieruit dat zowel de Staatsloterij als de regering destijds in ieder geval van mening waren dat dat effect er wel was of zou kunnen zijn. Ook in het jaarverslag van SNS wordt gesproken over onderlinge concurrentie, met name wordt gewezen op de "zware jackpotconcurrentie". Zo wordt het niet halen van de prognoses voor dat jaar bijvoorbeeld verklaard uit "het exploderen" van de maandelijkse jackpots van de collega's van de BankGiroLoterij en de Staatsloterij. Ook het spel Lucky 10 blijkt erg veel last te hebben gehad van de "zuigkracht van andere aanbieders met hoge jackpots".[21]

[20] Jaarverslag SENS 1997, blz. 57.

[21] Jaarverslag SNS 1997, blz. 12 en 13.

58. In het onderzoek dat Moret Ernst & Young in 1995 heeft uitgevoerd naar de mogelijkheden tot samenwerking tussen de Staatsloterij en SNS worden als voordelen van die samenwerking genoemd: "[ ]\* ".[22]

\* Vertrouwelijke gegevens, gewist voor publicatie

[22] Idem, blz. 32.

59. Als bijlage bij het onderzoeksrapport van Moret Ernst & Young is een onderzoek gevoegd naar de markt voor de kansspelen[23]. Hierin wordt naar aanleiding van de gegevens die zijn opgenomen in een tabel van de ontwikkelingen in de marktaandeelen van de verschillende kansspel-aanbieders over de jaren 1988 - 1994 onder meer geconcludeerd dat de omzet van de Staatsloterij door de jaren heen is gestegen maar dat haar marktaandeel daalt, dat SNS sinds 1992 haar marktaandeel heeft zien toenemen, dat ook het marktaandeel van de Postcodeloterij groeit, dat de introductie in 1993 van Lucky 10 van invloed was op de marktaandeelen van de andere aanbieders en dat in 1994 de omzet in grote mate werd beïnvloed door de introductie van de krasloterij[24].

[23] Bijlage "Markt en marketingbeleid".

[24] T.a.p. blz. 3 en 4.

60. Ook uit de omzetcijfers over de jaren 1991-1997, die het College van toezicht op de kansspelen (hierna: College van toezicht) in haar jaarverslagen over de verschillende kansspelorganisaties heeft publiceerd zijn deze bewegingen in de verschillende marktaandelen te onderkennen.[25]

[25] Jaarverslagen 1996 en 1997.

61. Sommige onderzoekers interpreteren deze gegevens in die zin dat er inderdaad korte tijd sprake is van substitutie, maar dat daarna een en/ensituatie ontstaat en dat het uiteindelijke resultaat van de introductie van een nieuw spel vooral bestaat uit het groter worden van de markt. Andere onderzoekers beschouwen deze gegevens als een aanwijzing voor het bestaan van onderlinge concurrentie. Ook in het al genoemde onderzoek naar de kansspelmarkt in de EU wordt ervan uitgegaan dat sprake is van onderlinge concurrentie tussen de loterijen. Zoals hiervoor al is vermeld, wordt in dit onderzoek bijvoorbeeld gesteld dat het groeipotentieel van de Staatsloterij wordt beïnvloed door de concurrentie van de lotto, de toto en de krasloterij.

62. In zijn op verzoek van een concurrent verrichte analyse van de ontwikkelingen op de kansspelmarkt "De Kans Gekeerd"[26] van 1997 concludeert prof. De Jong dat de schommelingen in de marktaandelen die zich na 1990 voordeden duidelijk wijzen op het bestaan van onderlinge concurrentie[27]. Tevens brengt hij naar voren dat de kansspelen, ondanks de overheidsregulering, geen gegeven producten zijn die hun eigen domein behouden, maar producten in voortdurende ontwikkeling, waardoor de kring van gegadigden verandert en ook de aanbidders met elkaar in concurrentie treden. De ondernemingen bouwen hun kansspelen uit, passen ze aan (Lucky 10, de lotto, 21), koppelen ze (het Cijferspel met de lotto jackpot), vullen ze met meer inhoud (hogere prijzen, meer prijskansen) en proberen nieuwe producten of nieuwe distributiemethoden. Producten hoeven bovendien, zo stelt hij, niet "volledig uitwisselbaar" te zijn om tot n en dezelfde markt gerekend te kunnen worden. In de moderne economie doet een marktmodel met identieke producten zich nog maar weinig voor; over het algemeen is sprake van variatie en differentiatie van de producten en de verkoop- en distributiemethoden.[28]

[26] De Jong, 1997.

[27] T.a.p. blz. 7

[28] T.a.p. blz. 3-5.

63. Een concurrent heeft een aantal voorbeelden aangedragen van concurrentie door middel van het introduceren van nieuwe spelen en nieuwe distributiemethoden. Zo heeft de Staatsloterij in 1998 toestemming gekregen van het Ministerie van Financiën om binnen haar bestaande vergunning een nieuwe spelvariant te introduceren, de "Verjaardagsloterij". Dit spel is op dit moment nog niet op de markt, omdat de rechtbank het goedkeuringsbesluit in een voorlopige voorzieningsprocedure heeft geschorst. Voorts heeft SNS (voorlopig voor twee jaar) toestemming gekregen om het spel "Score" direct vanuit de huiskamer mogelijk te maken. Ook heeft SNS toestemming gevraagd om haar producten in horeca-gelegenheden aan te bieden. De NIL heeft de mogelijkheid gekregen om meer dan twee instantloterijen tegelijk op

de markt te brengen en om afzonderlijke instantloterijen ten behoeve van zakelijke partners te organiseren. De Postcodeloterij heeft toestemming gekregen om een dertiende trekking per jaar te organiseren en mag ook de lotprijs verhogen tot NLG 50,00. Ook de BankGiroLoterij heeft toestemming gevraagd tot verhoging van de lotprijs[29].

[29] Partijen hebben de juistheid van deze gegevens bevestigd.

64. Deze concurrent wijst er in dit verband op dat ook de overheid heeft bedoeld dat er binnen de grenzen van de vergunning en ook door aanpassing daarvan mogelijkheden tot concurrentie blijven bestaan. Zo werd in de nota "Kansspelen herijkt"[30] ten aanzien van het te voeren beleid het volgende overwogen:

[30] T.a.p. blz. 9.

1. De bestaande vergunningen zullen niet 'verruimd' worden. Wel mag de ruimte binnen de vergunning (voor zover het totale kansspelaanbod en de concurrentieverhoudingen tussen de legale kansspelaanbieders in evenwicht blijven) door de vergunninghouders benut worden.
2. Productinnovatie voor vergunninghouders blijft mogelijk, voor zover dit binnen het wettelijke systeem blijft en het totale kansspelaanbod en de concurrentieverhoudingen tussen de legale kansspelaanbieders in evenwicht blijven, bijvoorbeeld door de gelijkwaardige inruil van een oud product.
3. Kansspelaanbieders presenteren zich in het kader van de werving in een aantal gevallen op de markt op een wijze waaraan zekere kansspelaspecten verbonden zijn; hierbij valt te denken aan prijzen die tijdens een spelshow gewonnen kunnen worden, waarbij de deelnemers aan die show door het lot worden bepaald. Teneinde de vergunninghouders van (semi-permanente) landelijke loterijen in staat te stellen zich met dezelfde middelen op de markt te presenteren, zal desgevraagd aan de aanbieders die zulks tot dusverre nog niet deden, de gelegenheid tot vergelijkbare presentaties worden geboden.

65. Uit de nota "Kansspelen herijkt" blijkt ook dat de concurrentie tussen de loterijen onderling heel actueel is en steeds feller wordt. In de nota wordt bijvoorbeeld vermeld dat er een toegenomen concurrentie tussen de kansspelaanbieders is waar te nemen bij het dingens naar de gunst van de speler, waarbij sprake is van indringende reclame-uitingen en media-activiteiten. De nota stelt verder dat deze concurrentieslag een kansspelbevorderend klimaat schept waarin het afglijden naar riskante kansspelen en de risico's van gokverslaving toenemen[31]. In de nota kondigt het kabinet tevens maatregelen aan ter beteugeling van de wervings- en reclame-activiteiten van de kansspelaanbieders. Volgens de regering zijn de reclame-activiteiten de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen en zijn advertenties, buitenreclame, direct mail-acties en televisie-reclame aan de orde van de dag[32].

[31] T.a.p. blz. 4

[32] T.a.p. blz. 12 en 13.

66. Over het hanteren van de hoofdprijzen als concurrentie-instrument zegt de nota: "De hoofdprijzen of jackpots van met name de loterijen zijn in de afgelopen jaren - mede onder invloed van buitenlandse loterijen - aanzienlijk gestegen. In de reclame- en media-activiteiten van de aanbieders vormt de

hoofdprijs een zeer belangrijke - zo niet de belangrijkste - wervende factor om deelneming van het Nederlandse publiek aan het kansspelproduct te stimuleren. Hoofdprijzen en prijzenschema's zijn, naast de goede doelen die zelf een wervend karakter kunnen hebben, een van de weinige facetten waarmee de loterijen zich van elkaar kunnen onderscheiden...."[33]

[33] T.a.p. blz. 13.

### Conclusie

67. Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er wel degelijk sprake is van concurrentie tussen verschillende kansspelen onderling. In het navolgende zal daarom onderzocht worden welk effect de voorgenomen concentratie op de op dit moment bestaande concurrentie zal hebben en of er reden zou kunnen zijn om aan te nemen dat als gevolg van de concentratie een economische machtspositie kan ontstaan dan wel worden versterkt.

### Gevolgen op de kansspelmarkten

68. Als er, zoals hiervoor is geconcludeerd, voorshands van kan worden uitgegaan dat er sprake is van afzonderlijke markten voor risicovolle en voor niet-risicovolle activiteiten en dat partijen actief zijn op de nationale markt voor de niet-risicovolle activiteiten, dan zijn de volgende hieronder in tabel 1 opgenomen omzetgegevens relevant. De in deze tabel opgenomen omzetgegevens over 1997 zijn ontleend aan het jaarverslag 1997 van het College van toezicht op de kansspelen. Daarnaast zijn de door partijen aangeleverde geschatte omzetgegevens over 1998 opgenomen. De tabel begint bovenaan met de omzetten van de ondernemingen die actief zijn op de nauwst mogelijk afgebakende markt en de marktaandelen van partijen op deze markt. Vervolgens wordt deze markt steeds verder verruimd met n of meer loterij-activiteiten en worden de marktaandelen van partijen op elk van deze markten vermeld.

Tabel 1. Omvang nationale markt voor algemene loterijactiviteiten (in miljoenen NLG)[34].

[34] M.a. staat voor: marktaandeel; pp. staat voor: partijen.

	Cijfers Coll. v. toezicht over 1997	Schatting partijen 1998
BankGiroLoterij	149	[ ]*
Postcodeloterij en Sponsorloterij [35]	468	[ ]*
Staatsloterij	1041	[ ]*
	<i>m.a. pp.: 63 + 8 = ca. 71 %</i>	<i>m.a. pp. ca. 69 %</i>
Buitenlandse loterijen (excl. lotto-spelen)	90	100
	<i>m.a. pp.: 60 + 8 = ca. 68 %</i>	<i>m.a. pp. ca. 66 %</i>
SNS met de lotto	168	[ ]*
Buitenlandse loterijen (incl. lotto-spelen)	148	176[36]



	<i>m.a. pp.: 53 + 8 + 8 = ca. 69 %</i>	<i>m.a. pp. ca. 66 % [37]</i>
SNS met de lotto en Lucky 10	228	---
Buitenlandse loterijen (incl. lotto-spelen)	148	
	<i>m.a. pp.: 52 + 7 + 11 = ca. 70 %</i>	
SNS met de lotto, Lucky 10 en krasloten	414	
Buitenlandse loterijen (incl. lotto-spelen)	148	
	<i>m.a. pp.: 47 + 7 + 18 = ca. 72 %</i>	
SNS met de lotto, Lucky 10, krasloten en sportprijsvragen	444	
Totalisator	86	
Buitenlandse loterijen (incl. lotto-spelen)	148	
	<i>m.a. pp.: 45 + 6 + 19 = ca. 70%</i>	
SNS met de lotto, Lucky 10, krasloten en sportprijsvragen	444	
Totalisator	86	
Buitenlandse loterijen (incl. lotto-spelen)	148	
Kleine kansspelen/ locale loterijen	141	
	<i>m.a. pp.: 44 + 6 + 18 = ca. 68 %</i>	

\* Vertrouwelijke gegevens, gewist voor publicatie.

[35] De Sponsorloterij is in april 1998 overgenomen door de Postcodeloterij.

[36] Partijen hanteren hier abusievelijk het omzetcijfer uit het NIPO-onderzoek over 1996 in plaats van dat uit het onderzoek over 1998.

[37] Dit marktaandeel is dus een onderschatting, omdat het gebaseerd is op het te hoge omzetcijfer voor de buitenlandse loterijen.

69. Als wordt uitgegaan van de nationale markt voor algemene loterijen dan behoren alleen de volgende Nederlandse bedrijven tot deze markt: de BankGiroLoterij, de Postcodeloterij en de Sponsorloterij en de Staatsloterij. Volgens de cijfers die gepubliceerd zijn in het jaarverslag 1997 van het College van toezicht zou het marktaandeel van de gefuseerde onderneming circa 71 % bedragen, als wordt uitgegaan van een nationale markt voor algemene loterijen. Volgens de door partijen aangeleverde geschatte omzetgegevens over 1998 zou dit marktaandeel ongeveer 69 % bedragen.

70. Partijen hebben echter aangegeven dat ook de omzet die door buitenlandse kansspelen op de Nederlandse markt is behaald tot de markt gerekend moet worden. Zoals hiervoor is uiteengezet kan ervan uitgegaan worden dat de geografische markt voor kansspelen op dit moment nationaal is. Dit sluit niet uit dat als buitenlandse exploitanten van loterijen ondanks het feit dat zij niet op dezelfde voorwaarden op deze markt kunnen opereren als de Nederlandse aanbieders toch omzet weten te behalen op de Nederlandse markt, deze omzet meegerekend zou kunnen worden tot de totale omzet die op de Nederlandse markt is behaald. In het onderhavige geval kan echter in

het midden gelaten worden of de omzet van de buitenlandse loterijen wel of niet moet worden meegeteld omdat dit de uiteindelijke beoordeling niet beïnvloedt.

71. Uit een door het NIPO in opdracht van het College van toezicht verricht onderzoek naar de omzetten van buitenlandse kansspelen (inclusief lotto-spelen) in Nederland in de jaren 1996 en 1998 bleek dat door Nederlanders in 1996 voor 176 miljoen en in 1998 voor 120 miljoen werd uitgegeven aan buitenlandse kansspelen. Het lijkt gerechtvaardigd om voor 1997 uit te gaan van het gemiddelde daarvan, nl. 148 miljoen<sup>[38]</sup>. Als de buitenlandse lotto-spelen niet meegerekend worden kan deze omzet berekend worden op ca. 90 miljoen (uit het NIPO-onderzoek blijkt dat de buitenlandse lotto-spelen 38% uitmaken van het totaal aan op de Nederlandse markt verkochte buitenlandse loterijen). Zou de omzet van de buitenlandse spelen (excl. de lotto-spelen) meegerekend worden dan zou het marktaandeel van partijen na de concentratie uitkomen op ca. 68 % en volgens de cijfers van partijen op ca. 66 %.

[38] In het geval dat wordt uitgegaan van het omzetcijfer voor de buitenlandse spelen over 1996 (176 mln. incl. lotto-spelen en ca. 107 mln. excl. lotto-spelen) is het marktaandeel ca. 67 % excl. lotto-spelen en ca. 68 % incl. lotto-spelen.

72. In het geval dat ervan uitgegaan zou worden dat ook de lotto-spelen deel uitmaken van de markt dan zou het marktaandeel van de nieuwe onderneming na de concentratie (incl. de buitenlandse spelen en de buitenlandse lotto-spelen) ca. 69 % bedragen. Op basis van de door partijen geschatte cijfers over 1998 zou het marktaandeel na de concentratie op de aldus afgebakende markt ca. 66 % bedragen.

73. Partijen gaan er echter vanuit dat als de lotto-spelen tot de markt gerekend moeten worden, ook de illegale loterijen meegeteld behoren te worden. Partijen schatten de omzet behaald aan illegale spelen op 200 miljoen en berekenen het marktaandeel van partijen na de concentratie dan op ca. 60 %.

74. Het kan niet aannemelijk geacht worden dat illegale loterijen tot dezelfde markt behoren als de legale. Exploitanten van illegale loterijen kunnen zich niet op dezelfde manier op de markt afficheren en bekendheid bij het publiek verwerven en kunnen daarmee niet op dezelfde manier concurreren als legale loterijen. Bovendien gaat het bij illegale activiteiten niet om activiteiten met een landelijk karakter zoals de loterijen waar het hier om gaat, maar veel meer om plaats-, club- of caf-gebonden activiteiten of om "short odd"-activiteiten. Op dit moment zijn er alleen schattingen en geen harde gegevens beschikbaar over de omzet die met deze illegale loterijen behaald wordt. Het College van toezicht heeft aangekondigd hiernaar onderzoek te zullen laten doen.

75. Als ervan uitgegaan wordt dat behalve de lotto-spelen ook Lucky 10, de krasloten en de sportprijsvragen behoren tot de relevante markt, dan zou het marktaandeel van partijen na de concentratie op deze markt oplopen tot ca. 73 %.

76. Op basis van deze gegevens kan geconcludeerd worden dat, ongeacht of nu voor de meest nauwe dan wel voor een ruimere marktafbakening gekozen wordt, de nieuwe onderneming na de concentratie met een marktaandeel van tussen de 68 en 73 % duidelijk een zeer sterke positie op de markt zal

innemen. Dit is temeer van belang in verband met het feit dat de toetreding tot deze markt(en) afhankelijk is van het wel of niet verkrijgen van een vergunning. Hoewel het, zoals eerder opgemerkt, mogelijk is om binnen een bestaande vergunning variaties aan te brengen op een spel, is het beleid ten aanzien van het verlenen van nieuwe vergunningen zeer stringent: in de nota 'Kansspelen herrijkt' is aangegeven dat geen nieuwe vergunningen gegeven zullen worden.

77. De concentratie zal daarnaast leiden tot de volgende effecten. Uit informatie die in het kader van de onderhavige procedure verkregen is van het Ministerie van Financiën blijkt dat in de vergunningvoorwaarden voor de verschillende spelen geen wijzigingen zullen worden aangebracht. Ongeacht of in de vergunningvoorwaarden nu wel of geen wijzigingen aangebracht zullen worden kan gesteld worden dat de positie van partijen sterker zal worden. Zo zal het na de concentratie voor de nieuwe onderneming beter mogelijk zijn om nieuwe variaties te ontwikkelen op de spelen waarvoor al een vergunning aanwezig is doordat de verschillende vergunningen bij dat ne bedrijf zijn ondergebracht. Ook zal het marketingbeleid van de verschillende spelen op elkaar afgestemd kunnen gaan worden. Tevens zal het verkoopnetwerk voor verschillende spelen groter kunnen worden, zal gekoppelde verkoop van verschillende producten mogelijk worden en zullen de mogelijkheden voor het reserveren van zendtijd op radio en tv groter worden. Daarnaast zal de onderhandelingspositie voor de inkoop van zowel reclame- en media-diensten als ook tv-shows sterker worden en ten slotte zal het gemakkelijker zijn om "bekende Nederlanders" als presentatoren van de tv-shows aan zich te binden.

78. Op grond van het bovenstaande kan voorshands geconcludeerd worden dat als gevolg van de concentratie een economische machtspositie kan ontstaan of worden versterkt die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd.

79. Partijen hebben voorts gewezen op het feit dat er ook op dit moment al bestuurlijke banden bestaan tussen de Staatsloterij en de NIL en tussen ALN en de NIL, waardoor de voorgenomen concentratie niet veel zou veranderen aan de situatie op de markt. Daarover kan worden opgemerkt dat de op dit moment bestaande banden geen gemeenschappelijke zeggenschap genereren. Op dit moment is sprake van onderlinge concurrentie. Na de concentratie zal er daarom van een heel andere situatie sprake zijn, die ook op de markt(en) gevolgen zal hebben.

80. Bovendien hebben partijen aangevoerd dat de onderhavige concentratie slechts in beperkte mate iets toevoegt aan het al bestaande marktaandeel van de Staatsloterij. Naar aanleiding hiervan kan erop worden gewezen dat als wordt uitgegaan van de meest nauwe marktafbakening, waarbij aan het marktaandeel van de Staatsloterij (63 %) dus alleen het marktaandeel van de BankGiroLoterij (8 %) zou worden toegevoegd en niet dat van SNS, er nog steeds sprake zou zijn van een toevoeging van 8 %. Er is derhalve geen reden om aan te nemen dat geen sprake zou zijn van versterking van de positie die de Staatsloterij op de aldus afgebakende markt zou innemen. Bovendien zijn er, zoals al aangegeven, naast de combinatie van de marktaandelen andere factoren waardoor de positie van de nieuwe onderneming zal kunnen worden versterkt. In het geval dat uitgegaan zou worden van een andere marktafbakening voor de niet-risicovolle spelen dan zou dat tot gevolg hebben dat ook het marktaandeel van SNS zou worden toegevoegd aan dat van de Staatsloterij, waardoor dit argument van partijen nog minder van toepassing

zou zijn.

81. Ten slotte hebben partijen gewezen op de nieuwe ontwikkelingen die zich tengevolge van het gebruik van internet, nieuwe telecommunicatievoorzieningen, de introductie van de euro en het mogelijk wegvallen van de grenzen op deze markt(en) zouden kunnen gaan voordoen. Uit het al eerder genoemde onderzoek van het NIPO "De deelname aan buitenlandse kansspelen in Nederland 1998" blijkt echter dat de omzet van buitenlandse kansspelen in Nederland is afgenomen[39]. Tevens blijkt uit dit onderzoek dat de invloed van internet op de markt vooralsnog marginaal is [40]. Op dit moment zijn er geen aanwijzingen op grond waarvan zou moeten worden aangenomen dat deze invloed binnen een periode van enkele jaren sterk zou zijn toegenomen.

[39] T.a.p. blz. 20.

[40] T.a.p. blz. 36.

#### *Gevolgen op de markt voor de contante verkoop van loten*

82. Aankoop bij verkooppunten tegen contante inleg is op basis van de regelgeving op dit moment mogelijk bij deelname aan de Staatsloterij zowel als de lotto, Lucky 10, de krasloten en het merendeel van de sportprijsvragen. Hoewel in enkele vergunningen het aantal verkooppunten aan een maximum gebonden is, horecagelegenheden soms zijn uitgesloten als verkooppunt en er als regel een maximumvergoeding voor de verkooppunten is bepaald, zijn daarmee niet alle concurrentiemogelijkheden voor de kansspelorganisaties weggenomen. Daarom is niet uit te sluiten dat de voorgenomen concentratie tot gevolg kan hebben dat de nieuw te vormen onderneming een economische machtspositie zou krijgen ten opzichte van de ondernemingen die actief zijn op het terrein van de contante distributie van loten, doordat zij in staat zou zijn eenzijdig de voorwaarden en vergoedingen te bepalen.

## **VI. CONCLUSIE**

83. Na onderzoek van deze melding is de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot de conclusie gekomen dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht. Hij heeft reden om aan te nemen dat als gevolg van die concentratie economische machtsposities kunnen ontstaan of worden versterkt die tot gevolg hebben dat een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd.

84. Gelet op het bovenstaande deelt de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit mede dat voor het tot stand brengen van de concentratie waarop de melding betrekking heeft een vergunning is vereist.

85. Voor zover dit besluit meebrengt dat een oordeel wordt gegeven over feiten of omstandigheden die van belang zijn voor de beslissing op een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 41 van de Mededingingswet, heeft dit oordeel naar zijn aard een voorlopig karakter en bindt dit de directeur-generaal niet bij zijn beslissing op die aanvraag.

Datum: 29-03-1999

w.g. A.W. Kist

Directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de arrondissementsrechtbank te Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM, Rotterdam.

*Aan de inhoud van deze pagina's kunt u geen rechten ontleen.*