

Vergaderjaar 1997–1998

25 727

Wijziging van de Wet op de kansspelen (speelautomaten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

HOOFDSTUK I ALGEMEEN

1. Inleiding

Op 1 december 1986 is de wet van 13 november 1985, houdende herziening van de Wet op de kansspelen (speelautomaten) (Stb. 1985, 600), in werking getreden. Door het invoegen van een nieuwe Titel Va Speelautomaten in de Wet op de kansspelen, werd de introductie van de gelduitkerende kansspelautomaat mogelijk gemaakt. De uitgangspunten bij de wettelijke regeling waren:

- de kennelijk aanwezige behoefte van het publiek om het kansspel door middel van speelautomaten, die uitzicht op winst geven, te beoefenen;
- het automatenspel mag niet tot zodanige verliezen leiden, dat zwakkere groepen in onze samenleving worden benadeeld;
- een redelijke exploitatie van speelautomaten moet mogelijk worden gemaakt ten einde een vlucht in de illegaliteit te voorkomen;
- er moet een redelijke mate van zekerheid bestaan dat de regeling wordt nageleefd en dat de handhaving van die regeling in opsporings- en vervolgingstechnisch opzicht geen bijzondere problemen oplevert.

Met deze vier uitgangspunten is ook bij dit wetsvoorstel tot wijziging van Titel Va van de wet, rekening gehouden. Bij een afweging van de achterliggende belangen is het echter onvermijdelijk dat sommige uitgangspunten meer gewicht in de schaal leggen dan andere. In dit wetsvoorstel spelen met name de bescherming van de speler en het voorkomen en tegengaan van problematisch speelgedrag en gokverslaving een belangrijke rol.

2. Redenen voor wijziging van Titel Va

De ervaringen die sinds 1986 zijn opgedaan met het spelen op kansspelautomaten nopen tot een ingrijpende wijziging van Titel Va van de Wet op de kansspelen. In de notitie Speelautomatenbeleid (kamerstukken II, 1993/1994, 21 277, nr. 28) en in de nota Kansspelen herijkt (kamerstukken II, 1995/1996, 24 557, nr. 2) wordt naar aanleiding van die ervaringen een aantal beleidsvoornemens aangekondigd. Zowel de notitie

Speelautomatenbeleid als de nota Kansspelen herijkt zijn in de Tweede Kamer besproken. De belangrijkste reden om Titel Va te wijzigen is het voorkomen en tegengaan van problematisch speelgedrag en gokverslaving (zie punt 3a). Voorts wordt er in de bestaande Titel Va een aantal wijzigingen aangebracht met het oog op het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit (zie punt 3b). Onder punt 3c wordt ingegaan op de mogelijkheden tot verbetering van toezicht en handhaving. Tenslotte wordt een aantal wijzigingen voorgesteld die er toe leiden dat de regelgeving op het terrein van de kansspelen beter over de drie bestaande niveaus (wet, algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling) verdeeld wordt. Waar sprake is van gedelegeerde bevoegdheden, is gestreefd naar een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van die bevoegdheden (zie punt 3d).

Het wetsvoorstel (kamerstukken II, 1980/1981, 16 481, nrs. 1–2) dat heeft geleid tot de wet van 13 november 1985, houdende herziening van de Wet op de kansspelen (speelautomaten) (Stb. 1985, 600), vormde tijdens de parlementaire behandeling onderwerp van studie in de Commissie vermindering en vereenvoudiging van regelgeving (de Commissie-Geelhoed). In haar eindbericht doet de Commissie-Geelhoed een aantal aanbevelingen die, indien opgevolgd, een wijziging van het destijds aanhangige wetsvoorstel noodzakelijk maakten. In het standpunt van de regering naar aanleiding van het eindbericht (kamerstukken II, 1983/1984, 17 931, nr. 9 en nr. 39) werd reeds aangegeven dat de regering zich in beginsel kon verenigen met deze aanbevelingen. Dit leidde ertoe dat op 21 oktober 1985 een nieuw wetsvoorstel (kamerstukken II 1985/1986, 19 266, nrs. 1–3) werd ingediend, tot aanpassing van een aantal bepalingen van het reeds aanhangige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel van 21 oktober 1985 is bij brief van de toenmalige Minister van Justitie van 19 oktober 1993 ingetrokken (kamerstukken II, 1993/1994, 17 672 enz., nr. 9). Naar het oordeel van de toenmalige Minister van Justitie kon het wetsvoorstel op dat moment als verouderd beschouwd worden, mede gezien de evaluatie van het speelautomatenbeleid, waarvan de resultaten op korte termijn verwacht werden. De aspecten van het wetsvoorstel van 14 november 1980 (kamerstukken II 1980/1981, 16 481, nrs. 1–3) waar de Commissie-Geelhoed destijds kritiek op had, kunnen in een drietal conclusies worden samengevat. Met deze conclusies is, waar mogelijk, opnieuw rekening gehouden. Een aantal bepalingen uit het wetsvoorstel van 21 oktober 1985 komt derhalve terug in dit wetsvoorstel. In de eerste plaats worden blanco delegatiebepalingen zoveel mogelijk nader gepreciseerd (zie ook punt 3d). In de tweede plaats worden de bevoegdheden van de centrale overheid en de plaatselijke overheden met betrekking tot de aanwezigheid van speelautomaten scherper gescheiden. Met name bij het opstelplaatsenbeleid speelt dit een rol. Ten derde zijn de procedurele voorschriften met betrekking tot de vergunningen, zoals weigerings- en intrekingsgronden, zoveel mogelijk geharmoniseerd.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De hoofdpijnen van het wetsvoorstel sluiten aan bij de onder punt 2 genoemde redenen om over te gaan tot wijziging van de bestaande Titel Va van de wet.

a. Gokverslaving

Op 30 maart 1995 werd het advies van de Commissie kansspelautomaten (de Commissie-Nijpels) uitgebracht aan de Minister van Economische Zaken, de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Volksgezondheid. In dit advies wordt aandacht geschonken aan de problematiek van gokverslaving. Uit onderzoek en ervaringsgegevens van hulpverlenende instanties blijkt dat met name bij het spelen op kansspel-

automaten het risico van gokverslaving bestaat. Ongeveer 25% van het automatenpubliek is jonger dan 20 jaar. Het totaal aantal gokverslaafden in Nederland wordt geschat tussen de 30 000 en 60 000 personen. Ongeveer drievierde van deze verslaafden speelt op kansspelautomaten. De verslaafden die hulp zoeken bij de verslavingszorg, vallen voor het merendeel in de groep niet-werkende en laag-opgeleide jongens en mannen in de leeftijd van 12 tot 35 jaar. Ongeveer de helft van deze groep is jonger dan 25 jaar.

Om gokverslaving en de daaraan verbonden ongewenste effecten te bestrijden, wordt een aantal maatregelen voorgesteld. In de eerste plaats is voorzien in de introductie van een aantal nieuwe normen voor kansspelautomaten, waarmee wij beogen het speelgedrag positief te beïnvloeden. Door middel van het besluit van 21 maart 1994 tot wijziging van het Speelautomatenbesluit (het weren van piekautomaten) (Stb. 220), is reeds een afvlakking van het uitkeringspatroon van kansspelautomaten doorgevoerd. In de ontwerp-wijziging van het Speelautomatenbesluit van 19 december 1996 (Stcrt. 1996, 248) is voorzien in de invoering van de normen die door de Commissie Nijpels zijn voorgesteld.

In de tweede plaats is voorzien in het weren van kansspelautomaten in bepaalde horeca-inrichtingen. Het bestaande wettelijke regime laat gemeenten een grote mate van vrijheid om te bepalen op welke plaatsen zij welke soorten speelautomaten toelaten. Het nieuwe wettelijke regime voorziet in een verbod tot het opstellen van kansspelautomaten in zogenoemde laagdrempelige inrichtingen (zie onderdeel D). Deze maatregel heeft ten doel te voorkomen dat met name jongeren te eenvoudig en terloops in aanraking komen met kansspelautomaten. Gemeenten behouden de vrijheid om te bepalen hoeveel kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen mogen worden opgesteld. Hierbij zijn gemeenten gebonden aan een maximum aantal van twee kansspelautomaten per hoogdrempelige inrichting. Daarentegen kunnen zij, in tegenstelling tot onder het huidige regime, ook een totaalverbod invoeren. Uit onderzoek blijkt overigens dat slechts weinig gemeenten hiervan gebruik wensen te maken. Als derde maatregel stellen wij voor een leeftijdsgrens van achttien jaar voor het spelen op kansspelautomaten in te voeren (zie onderdelen H en T). Voor speelautomatenhallen stellen wij voor een toegangsverbod voor personen onder de achttien jaar in te voeren. Dit toegangsverbod wordt geëffectueerd door toegangscontrole aan de ingang van de speelautomatenhal (zie onderdeel T). Ten vierde wordt er een aantal eisen gesteld aan de opstellers van kansspelautomaten. Bedrijfsleiders en beheerders van horeca-inrichtingen en speelautomatenhallen zullen moeten beschikken over voldoende kennis en inzicht met betrekking tot het gebruik van speelautomaten en de daaraan verbonden risico's van gokverslaving (zie onderdeel E). Dit zal uiteraard bij aanvraag van de vergunning aangetoond moeten worden. In een algemene maatregel van bestuur zullen hieromtrent nadere regels worden gegeven. Tenslotte is voorzien, indien daartoe aanleiding bestaat, in het verbinden van voorschriften aan de aanwezigheids- en exploitatievergunning, die zien op het ontplooiën van reclame- en wervingsactiviteiten, gericht tot de speler (zie onderdelen E en J).

b. Illegaliteit en criminaliteit

Illegaliteit

Onder illegaliteit wordt verstaan het opstellen van speelautomaten, in de praktijk veelal kansspelautomaten, die niet als model door de Minister van Economische Zaken zijn toegelaten, waarvoor de exploitant geen exploitatievergunning van de Minister van Economische Zaken bezit, of waarvoor door de burgemeester geen aanwezigheidsvergunning is afgegeven. Om illegaal aanbod te voorkomen is allereerst van belang dat

de wet duidelijk bepaalt in welke inrichtingen er kansspelautomaten mogen worden opgesteld (zie onderdeel D). Vervolgens is er in dit wetsvoorstel voor gekozen om een nauwer verband aan te brengen tussen de verschillende vergunningen die de wet kent. De houder van een exploitatievergunning moet zich ervan vergewissen dat voor de inrichting waar hij een speelautomaat wil exploiteren een aanwezigheidsvergunning is verleend (zie onderdeel J). Aanvullend hierop kan de Minister van Economische Zaken, uit het oogpunt van het toezicht op de naleving, van de exploitant eisen dat hij een registratie bijhoudt van alle locaties waar zijn speelautomaten staan opgesteld (zie onderdeel J). Omgekeerd zal de houder van een aanwezigheidsvergunning die een speelautomaat in zijn inrichting wil plaatsen zich ervan moeten vergewissen dat voor de exploitatie van die speelautomaat een exploitatievergunning is verleend aan de eigenaar van de speelautomaat. Hierin voorziet het bestaande artikel 30d reeds. Stemt een opgestelde speelautomaat niet overeen met het model dat door de Minister van Economische Zaken is vastgesteld, dan kunnen de exploitatievergunning en de aanwezigheidsvergunning worden ingetrokken. Deze onderlinge koppeling van voorschriften draagt bij tot het terugdringen van bepaalde vormen van illegaliteit, namelijk die waar één schakel van de keten illegaal is.

Meer in het algemeen geldt dat als randvoorwaarden voor het voorkomen van illegaliteit, een bepaalde mate van legaal aanbod en de mogelijkheid tot rendabele exploitatie gewaarborgd dienen te zijn. In dit wetsvoorstel is getracht zoveel mogelijk rekening te houden met deze randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden zijn echter niet in alle gevallen goed verenigbaar met het uitgangspunt van bescherming van de speler en het voorkomen en tegengaan van problematisch speelgedrag en gokverslaving. Op landelijk niveau is voorzien in aanscherping van de normen voor kansspelautomaten en een opstelverbod voor kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen. Het opstelplaatsenbeleid ten aanzien van hoogdrempelige inrichtingen is voor een belangrijk deel in handen van de gemeenten gegeven. Ondanks de voorgenomen maatregelen blijven er in Nederland echter nog steeds tienduizenden inrichtingen over waar kansspelautomaten kunnen worden opgesteld. Er zal derhalve in beginsel een voldoende mate van legaal aanbod voor eenieder ouder dan achttien jaar blijven bestaan. Een klein aantal gemeenten zal echter overgaan tot het invoeren van een totaalverbod op het opstellen van kansspelautomaten. Indien deze gemeenten ook geen speelautomatenhallen toelaten, kan er in bepaalde gevallen een situatie ontstaan waarbij er geen lokaal aanbod voorhanden is. Daarnaast kunnen de voorgenomen aanscherping van de normen voor kansspelautomaten en het voorgestelde opstelplaatsenbeleid ten aanzien van laagdrempelige inrichtingen de mogelijkheid tot rendabele exploitatie in gevaar brengen. Het belang van het voorkomen van gokverslaving weegt hier echter zwaarder dan dat van de rendabele exploitatie. Voor wat betreft de hoogdrempelige inrichtingen, laat het wetsvoorstel gemeenten de vrijheid het opstelplaatsenbeleid voor een groot gedeelte zelf in te vullen. Door gemeenten deze vrijheid te geven, kunnen zij kiezen voor een op de lokale situatie en behoeften afgestemd opstelplaatsenbeleid. Bij de afweging van alle betrokken belangen, dienen gemeenten met name het gevaar voor een vlucht in de illegaliteit te betrekken. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten zich terdege bewust zijn van dit gevaar. Bijna 70% van alle gemeenten geeft echter te kennen geen problemen te zien bij de handhaafbaarheid van de wettelijke regels. Ter voorkoming en bestrijding van het zonder aanwezigheidsvergunning opstellen van speelautomaten, staan gemeenten diverse instrumenten ter beschikking. Burgemeester en wethouders kunnen toezichthouders aanwijzen, het gemeentebestuur beschikt over de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang, en over een dwangsombevoegdheid. Naast de gemeenten spelen werknemers van het Nederlands Meetinstituut (hierna: NMI), die als toezichthouder en

buitengewoon opsporingsambtenaar zijn aangewezen, een rol bij het tegengaan van illegaliteit. Tenslotte is er voor politie en openbaar ministerie een taak weggelegd voorzover er sprake is van overtredingen waartegen strafrechtelijk kan worden opgetreden.

Omdat voldoende kennis over eventueel illegaal aanbod op bepaalde plaatsen uiteraard van belang is bij het voorkomen en bestrijden van illegaliteit, mag niet onvermeld blijven dat de speelautomaten brancheorganisatie VAN het initiatief heeft genomen om tot een centraal meldpunt voor illegaliteit te komen.

Criminaliteit

Dwangmatig gokken kan, evenals een alcohol- of drugsverslaving, leiden tot uit geldgebrek voortvloeiende criminaliteit, de zogenoemde verwervingscriminaliteit. De meest effectieve manier om verwervingscriminaliteit tegen te gaan is het wegnemen van de oorzaken ervan. De maatregelen ter beteugeling van problematisch speelgedrag en gokverslaving zijn hierboven onder punt 3a reeds toegelicht.

Naast verwervingscriminaliteit bestaat het gevaar dat speelautomaten voor criminele doeleinden gebruikt kunnen worden. Uit de Enquête Opsporingsmethoden, Deelonderzoek II Branches (kamerstukken II, 1995/1996, 24 072, nr. 18, hoofdstuk 5) blijkt dat bij de branches van de horeca en de speelautomaten een patroon is aangetroffen van georganiseerde criminaliteit dat het faciliteren van illegale handelingen te boven gaat. In het deelonderzoek wordt een aantal criminele activiteiten genoemd waarvoor aanwijzingen tot verdenking bestaan. Het gaat onder andere om: het witwassen van criminele vermogens via het speelautomatencircuit, criminele organisaties die zich bezighouden met de exploitatie van speelautomaten en wurgcontracten die tussen speelautomatenexploitanten en horecaondernemers worden afgesloten. In het deelonderzoek wordt geconcludeerd dat het merendeel der betrokken ondernemers met georganiseerde misdaad hoegenaamd niets van doen heeft, maar dat er wel een serieus probleem ontstaan is. Hierdoor leiden de bonafide ondernemers schade, zowel omdat hun imago aangetast wordt, als doordat zij oneerlijke concurrentie van malafide ondernemers ondervinden. In het deelonderzoek zijn de speelautomatenhallen niet betrokken. Nader onderzoek naar deze sector is daarom noodzakelijk.

Een dergelijke ontwikkeling is uiteraard ongewenst. Ter voorkoming van dit soort misstanden en uitwassen stellen wij een tweetal maatregelen voor. De eerste is van technische aard en betreft het invoeren van zogenoemde fraudebestendige of niet-manipuleerbare tellersystemen (zie onderdeel N). De invoering hiervan heeft als meer algemene doelstelling het «controleerbaar maken van de financiële stromen met betrekking tot de kansspelautomaten». Dat betekent dat enerzijds zowel een effectieve controle op het witwassen van geld kan plaatsvinden en dat anderzijds de door de teller geregistreerde en opgeslagen gegevens als controlemiddel door de belastingdienst gebruikt kunnen worden. Voor een uitgebreidere uiteenzetting verwijzen wij naar de brief van de eerste ondergetekende van 14 juni 1996 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (kamerstukken II, 1995/1996, 24 557, nr. 16, vraag 4).

De tweede maatregel ziet op het stellen van eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag van de houders van een aanwezigheids- of exploitatievergunning en bepaalde andere personen die nauw betrokken zijn bij de exploitatie van kansspelautomaten (zie onderdelen E en I). Het voornemen hiertoe is aangekondigd in de notitie speelautomatenbeleid.

In dit verband verwijzen wij naar de brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie van 10 oktober 1996 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (kamerstukken II, 1996/1997, 25 056, nr. 1). Deze brief heeft als onderwerp de «bevordering integere besluitvorming

openbaar bestuur» (BIBOB). In deze brief vestigt de Minister van Binnenlandse Zaken de aandacht op het verband tussen de bestrijding van criminele activiteiten en het nemen van bestuursrechtelijke besluiten, zoals bijvoorbeeld vergunningverlening. Voorkomen moet worden dat de overheid ongewild faciliterend optreedt ten behoeve van criminelen door middel van bijvoorbeeld vergunningverlening. Het is derhalve van belang dat de vergunningverlenende instantie over voldoende informatie beschikt om zich een betrouwbaar beeld te kunnen vormen ten aanzien van de eventuele criminele achtergrond van de vergunningaanvrager. Een belangrijke vraag is welke informatie in de overwegingen ter voorbereiding van een besluit, bijvoorbeeld een vergunning, betrokken moet worden. Wil men enkel veroordelingen als toetssteen gebruiken, dan is het voldoende de vergunningverlenende instantie gegevens uit justitiële documentatie registers ter beschikking te stellen. Wil men ook andere informatie gebruiken om zich een oordeel te kunnen vormen, dan zullen ook gegevens uit politieregisters gebruikt moeten kunnen worden. In de brief wordt aangegeven dat criminelen respectievelijk criminele organisaties met behulp van uitsluitend justitiële informatie niet kunnen worden achterhaald. Voornoemde brief kondigt dan ook wetgeving aan die een gebruik van informatie anders dan uit justitiële documentatie mogelijk moet maken, en die voorziet in het formuleren van daarop toegesneden weigerings- en intrekingsgronden. In het onderhavige wetsvoorstel is uitsluitend voorzien in het stellen van eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van gegevens uit de registers van de justitiële documentatiedienst. In het kader van het aangekondigde BIBOB-wetsvoorstel wordt overwogen in de Wet op de kansspelen te voorzien in dergelijke weigerings- en intrekingsgronden.

c. Toezicht en handhaving

Uit gegevens van het NMi blijkt dat er op dit moment geen reden is om het bestaande systeem van toezicht op het legale aanbod ingrijpend te wijzigen. Het aantal geconstateerde zwaardere overtredingen bij controle van vergunninghouders is relatief laag. De periodieke controle door het NMi blijkt dus te voldoen. Toch behoeft één aspect van het legale aanbod bijzondere aandacht. Ter verbetering van de mogelijkheden van toezicht op «de financiële stromen met betrekking tot kansspelautomaten» wordt de invoering van de fraudebestendige teller voorgesteld (zie punt 3b), teneinde bepaalde vormen van criminaliteit beter te kunnen tegengaan.

Voor het overige wordt in de nota Kansspelen herijkt de aandacht primair gevestigd op het tegengaan van illegaal aanbod. Hierboven onder punt 3b verwijzen wij reeds naar een aantal concrete maatregelen die dienen ter bestrijding van (bepaalde vormen van) illegaal aanbod. Daarnaast wordt in de nota Kansspelen herijkt verwezen naar een aantal andere aandachtspunten, die van belang zijn met het oog op het beter kunnen tegengaan van illegaal aanbod. Momenteel vindt onderzoek plaats door de Minister van Justitie en het College van Procureurs-Generaal naar de wijze waarop een adequate strafrechtelijke bijdrage aan de handhaving van de Wet op de kansspelen, als onderdeel van een meer integrale benadering, kan worden geleverd. Een meer integrale benadering betekent dat er ook aandacht zal zijn voor de introductie van de bestuurlijke boete en het gebruik van het civiele recht. Omwille van de uniformiteit bestrijken deze onderwerpen evenwel het gehele terrein van de kansspelen en niet uitsluitend de speelautomatentitel. Mede afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek, zal in de toekomst een verdergaande wijziging van het systeem van toezicht en handhaving worden voorgesteld, waarbij met name gedacht kan worden aan de invoering van de bestuurlijke boete in de wet. Een meer integrale aanpak betekent tevens dat er samenwerking moet bestaan tussen de gemeente, (buitengewone) opsporingsambtenaren, het openbaar ministerie, de versla-

vingszorg en de toezichhouders die door de Ministers van Justitie en Economische Zaken zijn aangewezen, momenteel werknemers van het NMI. Omdat een belangrijk deel van de problematiek zich direct op lokaal niveau manifesteert, is hier een belangrijke rol voor de gemeente weggelegd. Hierboven onder punt 3b is reeds uiteengezet welke instrumenten de gemeenten ter beschikking staan ten behoeve van het toezicht en de handhaving.

d. Niveau van regelgeving en delegatie

De bestaande regeling ten aanzien van speelautomaten is verdeeld over drie niveaus, namelijk een wet, een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling (Wet op de kansspelen, Speelautomatenbesluit en Speelautomatenregeling). Voor de verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau, wordt in de Aanwijzingen voor de regelgeving een aantal uitgangspunten geformuleerd (zie Aanwijzingen 22, 23 en 24). Met het oog op deze uitgangspunten wordt in dit wetsvoorstel een aantal regels uit het Speelautomatenbesluit naar de wet overgeheveld. Het gaat hier om de kernelementen van de speelautomatentitel, die direct de reikwijdte van de wet bepalen. De begrippen behendigheids- en kansspelautomaat en hoog- en laagdrempelige inrichting worden in de wet gedefinieerd (zie onderdeel A). Ook enkele meer specifieke categorieën van speelautomaten waarvoor een afwijkend regime geldt, worden in de wet zelf aangeduid (zie onderdelen B, C, M en S). Tenslotte stellen wij voor om de leeftijdsgrens voor het spelen op kansspelautomaten in de wet vast te leggen (zie onderdelen H en T).

Voorts moeten de voorschriften die de grondslag vormen voor een stelsel van vergunningen, zoals bijvoorbeeld de weigerings- en intrekkinggronden, in de wet zijn vastgelegd. In het vergunningstelsel van de Wet op de kansspelen worden enkele verduidelijkingen aangebracht, die met name zien op de weigerings- en intrekkinggronden en het kostenaspect van de vergunningen. De wet voorziet op een aantal punten in delegatie van bevoegdheden. De gedelegeerde bevoegdheden zijn echter niet in alle gevallen voldoende nauwkeurig begrensd of omschreven. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat ten tijde van de totstandkoming van deze delegatiebepalingen er nog onvoldoende inzicht bestond in de vraag aan welke regels er behoefte zou zijn in de toekomst. Inmiddels is ruime ervaring opgedaan met het reguleren van de speelautomatenmarkt. Hierdoor is het mogelijk geworden de behoefte aan regelgeving op het terrein van speelautomaten beter in te schatten. Met het oog hierop is in dit wetsvoorstel getracht, waar mogelijk, de gedelegeerde bevoegdheden concreter en nauwkeuriger te omschrijven. Hiermee willen wij tevens tegemoetkomen aan de kritiek van de Commissie-Geelhoed (zie ook hierboven onder punt 2).

Bij de verdeling van de elementen van de regeling inzake speelautomaten over drie niveaus is tevens rekening gehouden met de duurzaamheid van de normen en het technische karakter van bepaalde normen die regelmatig aanpassing zouden kunnen behoeven en derhalve op een lager niveau dienen te worden geregeld. Dit speelt met name bij de technische eisen waaraan speelautomaten moeten voldoen. Het is niet wenselijk deze eisen in detail op het niveau van de wet vast te leggen. Bovendien moet er een zekere vrijheid gelaten worden bij de delegatie van bevoegdheden, om efficiënt in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen (zie onderdeel N).

4. Bedrijfseffecten

Hieronder volgt een schets van de aard en de omvang van de mogelijke effecten van dit wetsvoorstel voor de betrokken categorieën van bedrijven. Omdat er weinig harde gegevens voorhanden zijn, is er noodzakelijkerwijs sprake van een zeer algemene indicatie. Twee bronnen waaruit gegevens geput zijn, zijn het verslag «Het iets-nul-nul-beleid», opgesteld in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) door het SGBO, het onderzoeks- en adviesbureau van de VNG, en het rapport «Rendabel exploiteren», opgesteld in opdracht van de Commissie kansspelautomaten door het Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf Nederland. Beide stukken zijn uit 1995, maar het tweede stuk maakt deels gebruik van cijfers uit het SGBO rapport van 1993.

Doelgroepen

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor drie categorieën bedrijven:

- a. Fabrikanten en groothandelaren in speelautomaten.
- b. Exploitanten van speelautomaten.
- c. Horecabedrijven waar speelautomaten staan opgesteld en speelautomatenhallen.

Omvang doelgroepen

Op dit moment telt Nederland ongeveer 10 à 15 fabrikanten/groothandelaren, 850 exploitanten, 300 speelautomatenhallen en 30 500 horecaondernemingen waar speelautomaten staan opgesteld. De speelautomatenhallen worden in het merendeel der gevallen geëxploiteerd door de onder b genoemde exploitanten.

Overige bedrijfskenmerken

Op dit moment staan er ongeveer 17 000 speelautomaten in ongeveer 300 speelautomatenhallen opgesteld. Het gaat om ongeveer 11 000 kansspelautomaten en 6000 behendigheidsautomaten. In 30 500 horecabedrijven staan ongeveer 52 000 speelautomaten opgesteld. Het gaat om ongeveer 35 000 kansspelautomaten en 17 000 behendigheidsautomaten. In het totaal staan in Nederland dus ongeveer 46 000 kansspelautomaten en 24 000 behendigheidsautomaten opgesteld.

De omzet in de sector kansspelautomaten bedraagt thans ongeveer f 880 miljoen à 1 miljard per jaar. In de sector behendigheidsautomaten bedraagt de omzet ongeveer f 60 miljoen per jaar.

Kosten en baten

Op een viertal punten zal dit wetsvoorstel gevolgen hebben voor de betrokken categorieën van bedrijven.

1. Nieuwe normen voor kansspelautomaten

De gewijzigde voorschriften waaraan kansspelautomaten worden onderworpen, zijn reeds uitgewerkt in het ontwerp-Speelautomatenbesluit van 19 december 1996 (Stcrt. 1996, 248). Onder punt 5 van de nota van toelichting bij dit ontwerp-Speelautomatenbesluit worden de gevolgen van de invoering van deze nieuwe normen in kaart gebracht. De eenmalige kosten die gemaakt moeten worden om de bestaande generatie kansspelautomaten aan de nieuwe normen aan te passen, of te vervangen, worden geschat op 235 miljoen. De structurele vermindering van de omzet wordt op 120 tot 150 miljoen per jaar geschat. Ook de voorziene introductie van een fraudebestendig tellermechanisme noopt

tot aanpassing van de bestaande generatie kansspelautomaten. In artikel IV van dit wetsvoorstel is voorzien in een zodanige invoering van de nieuwe technische voorschriften, dat het bedrijfsleven niet gedwongen wordt om op korte termijn een bestaande generatie kansspelautomaten tweemaal aan te passen aan gewijzigde regelgeving. Los van de inbouwkosten zal de fraudebestendige teller geen invloed hebben op de jaarlijkse omzet.

2. Opstelplaatsenbeleid

Het gewijzigde opstelplaatsenbeleid (zie onderdeel D) zal ertoe leiden dat het totaal aantal kansspelautomaten dat staat opgesteld in Nederland, zal afnemen. Er zijn drie aspecten van het nieuwe opstelplaatsenbeleid die leiden tot een vermindering van het aantal opstelplaatsen in Nederland. De grootste afname wordt veroorzaakt door het opstelplaatsenverbod voor laagdrempelige inrichtingen. In laagdrempelige inrichtingen waar thans nog kansspelautomaten staan opgesteld, verdwijnen deze. Het gaat hier om ongeveer 5600 kansspelautomaten (SGB0 cijfers van 1995). In dit cijfer zijn tevens verwerkt de kansspelautomaten die staan opgesteld in gemeenten die geen onderscheid maken tussen laag- en hoogdrempelige inrichtingen. Uit cijfers van 1993 blijkt dat er toen nog ongeveer 13 000 kansspelautomaten stonden opgesteld in laagdrempelige inrichtingen. Deze daling duidt erop dat veel gemeenten de afgelopen jaren reeds op eigen initiatief een opstelverbod voor laagdrempelige gelegenheden hebben ingevoerd. Indien die trend zich heeft doorgezet, betekent dat dat er op dit moment minder dan 5600 kansspelautomaten staan opgesteld in laagdrempelige inrichtingen. Het tweede aspect dat leidt tot een afname is het feit dat gemeenten die nu nog meer dan twee kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen toelaten, gedwongen worden een maximum van twee te hanteren. Dit is het geval in 7% van alle gemeenten. Hierdoor verdwijnen ongeveer 1800 kansspelautomaten. Tenslotte zal een aantal gemeenten overgaan tot het instellen van een totaalverbod op het opstellen van kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen. Met name de gemeenten die nu reeds een 1-0-0 beleid voeren (232 gemeenten, 37,5%), komen daarvoor in aanmerking. Echter slechts 22% van die 232 gemeenten (49 gemeenten) heeft aangegeven als eerste voorkeur een 0-0-0 beleid te willen voeren. Ongeveer 20% van die 49 gemeenten heeft momenteel een of meerdere speelautomatenhallen in bedrijf. Deze gemeenten zijn klaarblijkelijk niet tegen het opstellen van kansspelautomaten, maar willen het aanbod concentreren in speelautomatenhallen. In de betrokken 49 gemeenten staan ongeveer 1350 kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen opgesteld. Volledigheidshalve vermelden wij dat er ook gemeenten zijn die een ander opstelplaatsenbeleid dan 1-0-0 hanteren, maar toch aangeven dat de mogelijkheid om een 0-0-0 beleid te kunnen voeren hun eerste voorkeur geniet. Omdat het hier gaat om de mogelijkheid om een 0-0-0 beleid te kunnen voeren, kan de vraag gesteld worden hoe reëel het is om te verwachten dat een gemeente met bijvoorbeeld een 2-1-0 beleid, en een of meerdere speelautomatenhallen in bedrijf, ook daadwerkelijk een 0-0-0 beleid gaat voeren.

Gezien het bovenstaande, gaat het om ongeveer 8750 kansspelautomaten die in laag- en hoogdrempelige inrichtingen zullen verdwijnen. Omdat gebleken is dat bepaalde gemeenten geen kansspelautomaten in horeca-inrichtingen willen toelaten, maar wel in speelautomatenhallen, kan een deel van deze 8750 kansspelautomaten herplaatst worden. Er zijn echter geen herplaatsingscijfers bekend. Voor een ander deel zullen de te verdwijnen kansspelautomaten door behendigheidsautomaten vervangen kunnen worden. Het vervangingspercentage wordt op ongeveer 60% geschat. 5250 kansspelautomaten zullen in dat geval door behendigheidsautomaten vervangen worden.

De bruto omzet (inclusief BTW) van een kansspelautomaat bedraagt ongeveer 20 500 per jaar, waarvan de helft naar de horecaondernemer gaat en de andere helft naar de exploitant. Bij een behendigheidsautomaat ligt de bruto omzet (inclusief BTW) op ongeveer 4 400 per jaar.

bruto omzet verlies (incl. BTW) van:	horeca- ondernemer	exploitant	totaal
8 750 kansspelautomaten	89,5 miljoen	89,5 miljoen	179 miljoen
5 250 behendigheidsautomaten	11,5 miljoen	11,5 miljoen	23 miljoen
omzetverlies	78 miljoen	78 miljoen	156 miljoen

De totale effecten op de omzet (inclusief BTW) liggen derhalve in dezelfde orde van grootte als de omzetverliezen die geleden worden tengevolge van het invoeren van nieuwe technische voorschriften voor kansspelautomaten.

3. Leeftijdsgrens van achttien jaar

Wij stellen een leeftijdsgrens van achttien jaar voor het spelen op kansspelautomaten voor, gecombineerd met een toegangsverbod voor speelautomatenhallen waar kansspelautomaten staan opgesteld (zie onderdelen H en T). Hoewel veel exploitanten reeds op eigen initiatief een verbod tot het spelen op kansspelautomaten voor personen jonger dan achttien jaar hanteren, zal het aantal spelers tengevolge van deze maatregel toch teruglopen. Dit is uiteraard ook het doel van deze maatregel, omdat met name jongeren beschermd moeten worden tegen de risico's van problematisch speelgedrag en gokverslaving. Om hoeveel personen en hoeveel omzetverlies het gaat, is echter niet bekend. Maar vergeleken met de effecten van de maatregelen, die hierboven onder punt 1 en 2 uiteengezet worden, zullen de effecten gering zijn.

4. Kosten verbonden aan de vergunning

Hierna, onder punt 6, is uiteengezet welke kosten doorberekend kunnen worden aan de aanvrager en houder van een vergunning. In de onderdelen E, I en O is hiertoe een voorziening getroffen. Met name bij de aanwezigheidsvergunning kan dit gevolgen hebben voor de hoogte van de vergoeding die aan de gemeente betaald moet worden. Omdat onderzoek naar de bedragen die gemeenten in rekening brengen en naar de kosten die zij maken, nog gaande is, kunnen hier geen concrete cijfers worden gegeven. Het zal echter om een klein percentage van de omzet per speelautomaat gaan.

Marktwerking en overige sociaal-economische effecten

Het omzetverlies zal tevens leiden tot gevolgen voor het aantal arbeidsplaatsen en bedrijven op de markt. Zowel in de horecasector, waar bepaalde ondernemingen voor een deel afhankelijk zijn van de omzet van een opgestelde kansspelautomaat, als in de sector van de kansspelautomatenexploitanten, zullen arbeidsplaatsen en bedrijven verdwijnen.

Onder punt 5 van de nota van toelichting bij het ontwerp-Speelautomatenbesluit van 19 december 1996 (Stcrt. 1996, 248), worden de gevolgen van de invoering van nieuwe technische normen voor het aantal arbeidsplaatsen en bedrijven in kaart gebracht. In die toelichting wordt het aantal ondernemingen dat zal uittreden ten gevolge van de cumulatie van maatregelen, op ongeveer 90 tot 100 (speelautomaten-exploitanten) geschat. Daarnaast wordt geschat dat ongeveer 500 tot 700 arbeidsplaatsen zullen verdwijnen, zowel in de horeca als bij de speelautomatenexploitanten. Als gevolg van de andere voorgestelde

maatregelen, met name het hierboven onder punt 2 uiteengezette opstelplaatsenbeleid, zullen de totale effecten op de werkgelegenheid waarschijnlijk groter zijn.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Hieronder worden de mogelijke effecten van dit wetsvoorstel voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in kaart gebracht. Dit wetsvoorstel voorziet in een gewijzigd, restrictiever regime voor speelautomaten. Met name ten aanzien van kansspelautomaten wordt het bestaande regime aangescherpt. Zoals wij hierboven onder punt 4 schetsen, zal de invoering van dit nieuwe regime tot lagere opbrengsten en hogere kosten leiden voor de betrokken categorieën van bedrijven.

Wettelijk systeem toezicht en handhaving

De Wet op de kansspelen voorziet momenteel in een stelsel waarin zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk optreden een rol speelt. Hierin wordt door dit voorstel tot wijziging van de speelautomatentitel geen verandering gebracht. Wel wordt momenteel bezien welke vormen van toezicht en handhaving, strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en civielrechtelijk, op welke manier het meest effectief kunnen worden ingezet. In dat kader wordt ook bezien of de invoering van de bestuurlijke boete in de Wet op de kansspelen een bijdrage kan leveren aan een betere handhaving (zie ook punt 2c hierboven).

Op strafrechtelijk terrein spelen opsporingsambtenaren, buitengewone opsporingsambtenaren, aangewezen door de Minister van Justitie (personen werkzaam bij het NMI), het openbaar ministerie en de rechterlijke macht (de economische kamers van de arrondissementsrechtbanken) een rol. Op bestuursrechtelijk terrein zijn diverse partijen betrokken bij de toelating van een model speelautomaat, de verlening van de aanwezigheids- en exploitatievergunning en het toezicht op de naleving. De Minister van Economische Zaken verleent de modeltoelating. Door de Minister van Economische Zaken is het NMI belast met het onderzoek met het oog op de modeltoelating. De exploitatievergunning wordt verleend door de Minister van Economische Zaken. De aanwezigheidsvergunning wordt verleend door de burgemeester. Door de Ministers van Justitie en Economische Zaken zijn personen werkzaam bij het NMI belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de speelautomatentitel bepaalde. Daarnaast kunnen burgemeester en wethouders toezichthouders aanwijzen. Tegen besluiten genomen op grond van de paragrafen 2, 3 en 4 van Titel Va van de wet, kan beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (hierna: CBB).

Doelgroepen en hun omvang

Voor een omschrijving van de doelgroepen en de omvang daarvan verwijzen wij naar punt 4.

Naleving en handhaving

Aspecten die aandacht behoeven bij de effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn de nieuwe normen voor kansspelautomaten, het nieuwe opstelplaatsenbeleid en de leeftijdsgrens voor het spelen op kansspelautomaten. Onder punt 5 van de nota van toelichting bij het ontwerp-Speelautomatenbesluit van 19 december 1996 (Stcrt. 1996, 248) zijn de gevolgen van de invoering van de nieuwe normen voor kansspelautomaten voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid reeds in kaart gebracht. Daaruit blijkt dat geen bijzondere problemen te verwachten zijn.

Hieronder besteden wij derhalve uitsluitend aandacht aan de gevolgen van het nieuwe opstelplaatsenbeleid en de leeftijdsgrens voor het spelen op kansspelautomaten.

Bij de beoordeling van de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte zijn een drietal aspecten van bijzonder belang. Het gaat daarbij om:

- a. de dimensies voor spontane naleving;
- b. de controle-dimensies;
- c. de sanctie-dimensies.

Ad a. de dimensies voor spontane naleving.

Het antwoord op de vraag of de doelgroep geneigd is de regels spontaan na te leven is afhankelijk van een aantal dimensies. De regels die nageleefd moeten worden, moeten uiteraard bekend en duidelijk zijn. Dit is zeker het geval. De speelautomatenbranche-organisatie VAN is nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van de nieuwe regels. Wat betreft de leeftijdsgrens, is voorzien in het duidelijk op de kansspelautomaat aangegeven dat het bespelen ervan uitsluitend is toegestaan aan personen van achttien jaar en ouder.

Gezien de financiële lasten die verbonden zijn aan de voorgestelde maatregelen, bestaat het gevaar van een vlucht in de illegaliteit. Een aantal speelautomatenexploitanten en horeca-inrichtingen zal hun omzet zien dalen en dreigt zelfs van de markt te verdwijnen. Hierdoor zal de wil om de regels spontaan na te leven, kunnen afnemen. Het gevolg kan zijn dat kansspelautomaten zullen worden opgesteld, zonder dat daarvoor een aanwezigheids- of exploitatievergunning is verleend. Anderzijds kan het voornemen om kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen te verbieden op brede steun rekenen. Wat de leeftijdsgrens van achttien jaar voor het spelen op kansspelautomaten betreft, deze wordt thans reeds in een groot aantal gevallen op vrijwillige basis gehanteerd, met name in speelautomatenhallen. Voor speelautomatenhallen waar kansspelautomaten staan opgesteld, stellen wij voor een controle van de leeftijd van de bezoekers aan de ingang van de speelautomatenhal in te voeren. De exploitant van de speelautomatenhal zorgt derhalve in eerste instantie voor naleving van de regel. De speelautomatenbranche-organisatie VAN staat positief tegenover invoering van toegangscontrole, mede omdat toegangscontrole gekoppeld is aan de mogelijkheid tot produktdifferentiatie. Dat betekent dat in speelautomatenhallen andere kansspelautomaten mogen worden opgesteld dan in horeca-inrichtingen. Voor deze categorie van inrichtingen mag een behoorlijke mate van spontane naleving verwacht worden. Bij horeca-inrichtingen en spelers op kansspelautomaten in die inrichtingen zal de mate van spontane naleving van de leeftijdsgrens kleiner zijn.

Ad b. de controle-dimensies.

Met controle-dimensies wordt bedoeld de omvang en de mogelijkheden van controle.

Een groot aantal gemeenten hanteert momenteel reeds een opstelplaatsenverbod voor kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen. Desondanks moeten er zowel in laag- als in hoogdrempelige inrichtingen kansspelautomaten verwijderd worden om te kunnen voldoen aan het voorgestelde nieuwe opstelplaatsenbeleid en de invulling door gemeenten daarvan. Zeker in de beginfase zal derhalve een verhoogde mate van toezicht wenselijk zijn. Hier is een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenten, die tenslotte voor wat betreft de hoogdrempelige inrichtingen zelf bepalen of, en hoeveel kansspelautomaten er mogen worden opgesteld. Een goede samenwerking met politie en openbaar ministerie is hier een noodzakelijke voorwaarde voor handhaving. Over de mogelijkheden voor gemeenten om op te kunnen treden tegen illegaliteit, is hierboven reeds ingegaan. Overtreding van het verbod tot plaatsing van

speelautomaten zonder aanwezigheidsvergunning, is zeer eenvoudig te constateren. Een controle kan zich beperken tot de constatering dat er een kansspelautomaat staat opgesteld, en het nagaan of hiervoor een aanwezigheidsvergunning is verleend.

De controle op de naleving van de leeftijdsgrens voor speelautomatenhallen zal weinig problemen opleveren. Overtreding zal relatief eenvoudig geconstateerd kunnen worden, omdat de exploitant van de speelautomatenhal aan de toegang dient te controleren. Bovendien mag hier een voldoende mate van spontane naleving verwacht worden. Dit ligt moeilijker voor het toezicht op en de handhaving van de leeftijdsgrens bij horeca-inrichtingen. Mede omdat de verwachte mate van spontane naleving hier kleiner zal zijn, is de leeftijdsgrens gekoppeld aan het begrip hoogdrempelige inrichting. Kansspelautomaten mogen uitsluitend in hoogdrempelige inrichtingen worden opgesteld. Dit begrip is zodanig gedefinieerd dat hieronder juist die horeca-inrichtingen vallen waar weinig personen onder de achttien jaar komen. Hierdoor wordt het aantal potentiële overtredingen reeds bij voorbaat sterk teruggebracht. Voor die horeca-inrichtingen waar wel kansspelautomaten staan opgesteld en die door personen jonger dan achttien jaar bezocht worden, heeft de horecaondernemer in eerste instantie de verantwoordelijkheid om toe te zien op het in acht nemen van de leeftijdsgrens. Het gaat hier om een vergelijkbare verantwoordelijkheid als bij het schenken van alcoholhoudende drank. Overtreding van de leeftijdsgrens zal in de regel moeilijk te constateren zijn door een toezichthouder of een opsporingsambtenaar.

Ad c. de sanctie-dimensies.

Met sanctie-dimensies wordt bedoeld de omvang en de mogelijkheden van sancties.

Overtreding van het opstelplaatsenverbod en de leeftijdsgrens kunnen zowel strafrechtelijke gevolgen hebben, als leiden tot intrekking van de vergunning. In de mogelijkheden om sancties op te leggen vindt geen wijziging plaats. Wel wordt momenteel onderzocht in hoeverre de introductie van de bestuurlijke boete in de Wet op de kansspelen een zinvolle bijdrage kan leveren aan handhaving van de regels.

Indien een overtreding eenmaal geconstateerd is, kunnen er sancties volgen, hetzij het intrekken van de vergunning en het verwijderen van de kansspelautomaat, hetzij strafrechtelijke sancties. Deze sancties hebben serieuze gevolgen voor de betrokkene, ook financieel gezien. Het doel achter de eventuele introductie van de bestuurlijke boete is tevens de mogelijkheid te creëren meer proportionele sancties in verhouding tot de overtreding op te kunnen leggen, zonder daartoe altijd strafrechtelijk te moeten optreden. Het intrekken van de vergunning is in bepaalde gevallen een buitenproportioneel middel.

Belasting rechterlijke macht

Een belangrijk knelpunt, zo constateren wij hierboven, is het risico van illegaliteit ten gevolge van het strengere opstelplaatsenbeleid. Afhankelijk van het aantal geconstateerde overtredingen en het aantal ingestelde vervolgingen kan een toename verwacht worden van het aantal door de strafrechter te behandelen gevallen. Deze toename is echter sterk afhankelijk van de eerste schakel in de toezichts- en opsporingsketen. Omdat er een aantal kansspelautomaten van de markt gehaald moet worden, bestaat er gedurende een bepaalde tijd een grotere kans op overtredingen, en dientengevolge een grotere kans op meer strafzaken. Hetzelfde geldt voor overtreding van het verbod om personen onder de achttien jaar op een kansspelautomaat te laten spelen.

Het aantal gevallen dat het CBB te behandelen krijgt tengevolge van het opstelverbod voor kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen zal waarschijnlijk niet toenemen. In de afgelopen jaren heeft het CBB reeds

een groot aantal uitspraken gedaan over de begrippen laag- en hoogdrempelige gelegenheid. Interpretatiegeschillen over deze begrippen tussen gemeenten en vergunningaanvragers vormden daartoe de aanleiding. Inmiddels is de betekenis van deze begrippen, dankzij de jurisprudentie van het CBB nader uitgekristalliseerd, en is het aantal geschillen hierover fors afgenomen. In dit wetsvoorstel sluiten wij aan bij deze jurisprudentie en wordt de definitie van deze begrippen wettelijk vastgelegd. Derhalve valt niet te verwachten dat er door toedoen van dit wetsvoorstel plotseling een stroom van nieuwe geschillen op gang zou komen.

6. Doorberekening van handhavingskosten

Handhaving van de Wet op de kansspelen en de ingevolge deze wet vastgestelde regels gaat gepaard met kosten. In het onderstaande gaan wij in op de vraag of deze kosten doorberekend kunnen worden aan de ondernemingen, die onder punt 5 genoemd worden. Over dit onderwerp is door de MDW-werkgroep «doorberekening van handhavingskosten» in juni 1996 het rapport «Maat houden» uitgebracht. Het kabinet heeft de in dit rapport geformuleerde uitgangspunten overgenomen (zie de brief van de Minister van Justitie van 19 juli 1996 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstukken II, 1995/1996, 24 036, nr. 22).

Toezicht en handhaving in de strafrechtelijke sfeer is, gelet op de verantwoordelijkheid van de overheid op het terrein van de door het strafrecht te beschermen belangen, bij uitstek een taak van de overheid. De kosten die hiermee gemoeid zijn, worden niet doorberekend aan particulieren. De kosten die het opsporen van de economische delicten uit de Wet op de kansspelen met zich meebrengt, kunnen derhalve niet aan de betrokken ondernemingen worden doorberekend.

Voor het toezicht op de naleving buiten de strafrechtelijke sfeer gelden andere uitgangspunten. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de kosten van toelating en post-toelating en de kosten van preventieve en repressieve handhaving. De eerste soort zou in beginsel wel moeten worden doorberekend en de tweede soort niet.

Bij toelating gaat het om de afgifte van een aanwezigheids- of exploitatievergunning of een modeltoelating. Toelatingskosten vloeien voort uit de behandeling van een aanvraag tot vergunning of modeltoelating en de afgifte daarvan. Post-toelatingskosten vloeien voort uit het verlengen of vernieuwen van een vergunning en de periodieke controle op het naleven van de voorwaarden waaronder de vergunning is afgegeven. Omdat deze (post-)toelatingsactiviteiten een individueel toerekenbaar voordeel voor de betrokken ondernemingen opleveren, worden de kosten ervan doorberekend.

Onder preventieve handhaving wordt verstaan het toezicht op de naleving van de regels door middel van controles door de toezichthouders. Ten aanzien van vergunninghouders is preventieve handhaving nauwelijks te onderscheiden van post-toelatingsactiviteiten, omdat het hier primair gaat om toezicht op de naleving van de voorwaarden waaronder de vergunning verleend is. Overtreding van de ingevolge Titel Va geldende voorschriften kan leiden tot het weigeren of intrekken van de aanwezigheids- of exploitatievergunning of de modeltoelating. Toezicht op de naleving door de vergunninghouder van deze voorschriften is derhalve van belang om te kunnen beoordelen of de vergunninghouder nog steeds voldoet aan de voorwaarden waaronder de vergunning verleend is. Derhalve kunnen de kosten verbonden met dit toezicht als post-toelatingskosten gekwalificeerd worden. Bij controle van niet-vergunninghouders daarentegen gaat het duidelijk om preventieve handhaving en niet om post-toelatingsactiviteiten, omdat er immers geen sprake is van toelating. Omdat preventieve handhaving een zuiver collectief karakter heeft, zijn de kosten van toezicht in dit geval moeilijk

individueel toe te rekenen. Bovendien dient preventieve handhaving ten aanzien van een ieder gelijkelijk te worden uitgeoefend en mag dus niet afhankelijk zijn van bijdragen van particulieren. Deze kosten worden daarom niet doorberekend.

Repressieve handhavingskosten zijn kosten die voortvloeien uit de maatregelen die genomen worden in geval een overtreding geconstateerd is, of er een vermoeden van overtreding bestaat. Hierbij kan gedacht worden aan de kosten die gepaard gaan met nader onderzoek, het opmaken van een rapport, het intrekken van een vergunning, bestuursdwang of het opleggen van een bestuurlijke boete. Hoewel deze kosten in een aantal gevallen beter individualiseerbaar zijn dan preventieve handhavingskosten, worden ze om de redenen die hierboven genoemd zijn, niet doorberekend. Dit laat overigens onverlet de mogelijkheden die de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in bepaalde gevallen biedt voor het verhaal van repressieve handhavingskosten, zoals bijvoorbeeld bestuursdwang. Tevens wordt erop gewezen dat bepaalde repressieve handhavingsinstrumenten, zoals bijvoorbeeld de bestuurlijke boete, naar hun aard reeds financiële gevolgen voor de betrokken ondernemingen met zich mee brengen.

Met bovenstaande uitgangspunten is rekening gehouden in de onderdelen E, I en O van dit wetsvoorstel. De vergoedingen die momenteel verschuldigd zijn voor de exploitatievergunning en de modeltoelating (zie de artikelen 9, 12 en 18 van het Speelautomatenbesluit), doen reeds recht aan bovenstaande uitgangspunten. Wat betreft de vergoedingen die gemeenten vragen voor een aanwezigheidsvergunning, wordt in de nota Kansspelen herijkt opgemerkt dat er aanpassing zal plaatsvinden aan het systeem dat geldt voor vergoedingen voor de afgifte van exploitatievergunningen en modeltoelatingen. De basis hiervoor wordt in het nieuwe artikel 30d, derde lid, gelegd (zie onderdeel E). De gemeenten krijgen de mogelijkheid om de kosten van toelating en post-toelating door te berekenen. De gevraagde vergoeding mag uiteraard de werkelijke kosten niet overschrijden. Het moet derhalve duidelijk zijn voor de vergunninghouders welke kosten gemaakt en doorberekend worden. De doorberekende kosten moeten direct gerelateerd zijn aan de aanvraag en afgifte van de vergunning en het toezicht op de naleving door de vergunninghouder van de ingevolge Titel Va geldende voorschriften. Bij algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels gesteld worden ten aanzien van onder andere de hoogte van de vergoeding. Het Speelautomatenbesluit voorziet op dit moment reeds in de hoogte van de vergoeding die betaald dient te worden, voor de afgifte van een aanwezigheidsvergunning (artikel 7), bij de indiening van een aanvraag van een exploitatievergunning (artikel 9), voor het houden daarvan (artikel 12) en bij de indiening van een aanvraag van een modeltoelating (artikel 18). Met name artikel 7 van het Speelautomatenbesluit zal kritisch bekeken moeten worden, met het oog op het nieuwe artikel 30d, derde lid, van de wet. Thans is een onderzoek gaande, in opdracht van de Minister van Economische Zaken, naar de inspanningen die voor gemeenten verbonden zijn aan de verlening en handhaving van de aanwezigheidsvergunningen voor speelautomaten. De uitkomsten hiervan zullen medebepalend zijn voor de hoogte van de kosten die gemeenten in rekening kunnen brengen aan de aanvrager en houder van een vergunning.

7. Richtlijn nr. 83/189/EEG

In het kader van de Securitel-operatie is op 29 juli 1997 de tekst van de huidige Titel Va van de Wet op de kansspelen in de vorm van een wetsvoorstel ter beoordeling aan de Europese Commissie is voorgelegd in het kader van de Securitel-operatie (kamerstukken II 1996–1997, 25 389). In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is aangegeven dat de

artikelen 30m en 30t als mogelijke technische voorschriften in de zin van richtlijn 83/189/EEG kunnen worden beschouwd.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld de artikelen 30m en 30t te wijzigen. Het gaat om wijzigingen die ten doel hebben bestaande bepalingen uit het Speelautomatenbesluit over te brengen naar de wet. De betrokken bepalingen van het Speelautomatenbesluit zijn in het kader van de Securitel-operatie reeds ter beoordeling aan de Europese Commissie voorgelegd (Stcrt. 1997, 154). In het voorliggende wetsvoorstel is er derhalve geen sprake van bepalingen die aanmeldings-behoefte zijn in de zin van richtlijn 83/189/EEG.

Mocht het oordeel van de Europese Commissie aanleiding geven tot wijziging van Titel Va van de wet zoals die op dit moment geldt, dan is het uiteraard van belang dat die wijzigingen eerder in werking treden dan de wijzigingen die in het onderhavige wetsvoorstel worden voorgesteld.

HOOFDSTUK II ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Onderdeel A

Het bestaande artikel 30 omschrijft enkel het begrip speelautomaat. Er bestaan echter twee categorieën speelautomaten, namelijk behendigheidsautomaten en kansspelautomaten. Het onderscheid is van belang omdat dit wetsvoorstel voorziet in verschillende regimes voor deze twee categorieën. Daarom wordt het bestaande artikel 30 aangevuld met een omschrijving van de begrippen behendigheidsautomaat (onderdeel b) en kansspelautomaat (onderdeel c). De definities van deze begrippen zijn ongewijzigd overgenomen uit artikel 1 van het Speelautomatenbesluit, waar reeds een onderscheid tussen deze twee categorieën speelautomaten wordt gemaakt. Deze aanvulling van het bestaande artikel 30 was reeds voorzien in het wetsvoorstel van 21 oktober 1985 (zie Artikel I, onderdeel A, kamerstukken II 1986/1986, 19 266, nrs. 1-3).

In onderdeel d wordt het begrip hoogdrempelige inrichting gedefinieerd. Dit begrip wordt in het nieuwe artikel 30c gebruikt om de categorieën van inrichtingen aan te duiden waar kansspelautomaten mogen worden opgesteld. Voor een nadere uiteenzetting verwijzen wij naar de toelichting bij onderdeel D. In onderdeel e wordt het begrip laagdrempelige inrichting gedefinieerd. Er wordt de eis gesteld dat een Drank- en Horecawetvergunning moet zijn afgegeven, of dat de betrokken inrichting inschrijfplichtig en ingeschreven moet zijn bij het Bedrijfschap Horeca. Deze eisen dienen om te voorkomen dat niet-horeca-inrichtingen gekwalificeerd zouden kunnen worden als een laagdrempelige inrichting. Het gevolg zou zijn dat ingevolge het nieuwe artikel 30c (zie onderdeel D), in een dergelijke gelegenheid behendigheidsautomaten zouden mogen worden opgesteld. De mogelijkheid tot het opstellen van speelautomaten is onder de huidige wet uitdrukkelijk beperkt tot horecagelegenheden en speelautomatenhallen. Hierin komt geen verandering.

Onderdeel B

Het bestaande artikel 30a bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde typen of categorieën speelautomaten, gezien hun kenmerken of bestemming, van de toepassing van een of meer bepalingen van Titel Va kunnen worden uitgezonderd. Van deze uitzondering is gebruik gemaakt door in het Speelautomatenbesluit een aantal uitzonderingen op te nemen. Deze uitzonderingen worden nu in de wet vastgelegd.

In het nieuwe artikel 30a worden twee categorieën speelautomaten

uitgezonderd van de werkingssfeer van Titel Va. In het eerste lid gaat het om behendigheidsautomaten waarop gratis gespeeld kan worden en waarbij geen sprake kan zijn van onmiddellijke uitkering van prijzen of premies. Deze uitzondering is overgenomen uit artikel 2, eerste lid, van het Speelautomatenbesluit (zie ook reeds Artikel I, onderdeel B van het wetsvoorstel van 21 oktober 1985, kamerstukken II 1985/1986, 19 266, nrs. 1–3). De tekst van artikel 2, eerste lid, van het Speelautomatenbesluit is echter aangepast door de zinsnede «die zonder enige inworp door de speler in werking kunnen worden gesteld» te vervangen door «die zonder middellijke of onmiddellijke betaling of inworp door de speler of een derde in werking kunnen worden gesteld». Bij de oorspronkelijke tekst van artikel 2, eerste lid, van het Speelautomatenbesluit werd gedacht aan computerspelletjes op speelautomaten, die niet van een inworpmechanisme zijn voorzien en die het karakter van een behendigheidsspel hebben. Het achterliggende idee was dat dergelijke automaten zich niet lenen voor exploitatie door middel van betaling. Gebleken is echter dat nadien in een aantal gemeenten behendigheidsautomaten werden opgesteld waarvan het inworpmechanisme weliswaar was verwijderd, maar waarbij de speler aan de ingang van de betreffende locatie een bepaald bedrag moest betalen om te kunnen spelen. Door de wijziging wordt exploitatie van dit soort speelautomaten, buiten elke vorm van wettelijk toezicht om, tegengegaan. De voorwaarde dat de hier uitgezonderde behendigheidsautomaten geen prijzen of premies, in de vorm van gratis spellen of een verlengde speelduur, mogen uitkeren blijft onverminderd van kracht.

Voor kansspelautomaten die gratis bespeeld kunnen worden en geen prijzen of premies uitkeren, geldt dat zij uitsluitend uitgezonderd zijn van de eis van modeltoelating. Het verbod tot het zonder modeltoelating, vervaardigen, invoeren of verhandelen, is derhalve niet van toepassing op dergelijke kansspelautomaten (zie onderdelen M en S). De verboden tot het zonder vergunning aanwezig hebben (zie het bestaande artikel 30b) en tot het zonder vergunning exploiteren (zie het bestaande artikel 30h), blijven onverminderd van toepassing.

De tekst van het tweede lid van het nieuwe artikel 30a is overgenomen uit artikel 3 van het Speelautomatenbesluit. Het gaat hier om speelautomaten die een zogenoemd kermiskarakter bezitten, ook wel traditionele kermisautomaten genoemd. Onder dit begrip vallen zowel speelautomaten met het karakter van een kansspel als met het karakter van een behendigheidsspel. Ter bepaling van het kermiskarakter van een speelautomaat dienen twee belangrijke criteria. Ten eerste moet de speelautomaat zodanig zijn ingericht dat het bespelen ervan niet kan leiden tot de uitkering van geld. Ten tweede mag de speelautomaat niet zodanig zijn ingericht dat het bespelen ervan kan leiden tot de onmiddellijke uitkering van prijzen die een waarde vertegenwoordigen van meer dan veertigmaal de inzet per spel. Bij regeling van de Minister van Economische Zaken worden de typen van speelautomaten aangewezen die zijn uitgezonderd van de werkingssfeer van Titel Va, uiteraard op voorwaarde dat ze voldoen aan de twee genoemde criteria.

Een speelautomaat zonder kermiskarakter, mag enkel op een kermis worden opgesteld indien het een behendigheidsautomaat is. Voor het opstellen van behendigheidsautomaten op kermissen, ongeacht of het speelautomaten met of zonder kermiskarakter betreft, is geen aanwezigheidsvergunning vereist. Het verbod tot het zonder vergunning aanwezig hebben van speelautomaten is hier dus niet van toepassing (zie onderdeel C). Kansspelautomaten zonder kermiskarakter mogen daarentegen in het geheel niet op kermissen worden opgesteld, maar enkel in bepaalde horeca-inrichtingen of in speelautomatenhallen (zie onderdeel D).

Thans is het ter beoordeling van de plaatselijke overheid om te bepalen wanneer er sprake is van een kermis. Dat wil zeggen dat de gemeente

bepaalt in hoeverre de duur en de aard van een bepaalde activiteit van belang zijn om die activiteit als kermis te kwalificeren. Onder het begrip kermis kunnen derhalve zowel een tijdelijke gelegenheid van openbaar vermaak als ook een toeristisch vermaak- of amusementscentrum met een meer permanent karakter vallen. Tijdens het debat in de Tweede Kamer op 20 juni 1996 naar aanleiding van een algemeen overleg inzake het kansspelbeleid gaf de Staatssecretaris van Justitie aan positief tegenover een verbod op het opstellen van kermisautomaten op «permanente kermissen» te staan. Het achterliggende idee was dat verslavingsop-roepende automaten zoveel mogelijk geweerd moeten worden. Naar aanleiding hiervan is nagegaan welke omvang het verschijnsel heeft en welke effecten het met zich meebrengt. Volgens de speelautomaten branche-organisatie VAN zijn er ongeveer tien amusementscentra met kermisautomaten in toeristenplaatsen en pretparken. Het verschijnsel is derhalve van zeer beperkte omvang. Wat betreft de effecten van het opstellen van kermisautomaten op permanente kermissen wijzen wij op een tweetal aspecten. Ten eerste kunnen met het spelen op deze automaten geen geldprijzen gewonnen worden. Bovendien is de waarde van andere te winnen prijzen gemaximeerd (zie het nieuwe artikel 30a, tweede lid). Het gevaar voor gokverslaving is derhalve niet aanwezig bij het spelen op kermisautomaten. Ten tweede zijn de effecten voor de traditionele kermissen van beperkte omvang. Er is immers slechts een beperkt aantal permanente kermissen in bedrijf in Nederland. Bovendien zijn deze permanente kermissen vaak gevestigd op een zodanige locatie dat de traditionele kermissen er geen nadeel van ondervinden. Er is derhalve op dit moment geen aanleiding om een wettelijk verbod te creëren voor het opstellen van kermisautomaten op permanente kermissen. Uiteraard zal in de toekomst, mochten zich hier vanuit het oogpunt van het kansspelbeleid problemen blijken voor te doen, besloten worden om het opstellen van kermisautomaten te beperken tot bepaalde locaties.

Onderdeel C

Evenals bij het nieuwe artikel 30a (zie onderdeel B) worden in het nieuwe artikel 30b, tweede lid, bepaalde categorieën speelautomaten, gezien hun kenmerken of bestemming, in een uitzonderingspositie geplaatst. De tekst van het tweede lid van artikel 30b is overgenomen uit artikel 6 van het Speelautomatenbesluit en bestendigt de bestaande situatie.

Onderdeel a heeft betrekking op de hierboven reeds genoemde reguliere behendigheidsautomaten op kermissen, dat wil zeggen de behendigheidsautomaten zonder kermiskarakter. In tegenstelling tot speelautomaten met kermiskarakter, zijn de reguliere behendigheidsautomaten die op een kermis worden opgesteld uitsluitend uitgezonderd van het vereiste van een aanwezigheidsvergunning en niet van de toepassing van de hele Titel Va. Reguliere kansspelautomaten, dat wil zeggen kansspelautomaten zonder kermiskarakter, mogen daarentegen in het geheel niet op kermissen worden opgesteld.

Onderdeel b bepaalt dat geen aanwezigheidsvergunning vereist is voor speelautomaten die staan opgesteld in een showroom, voorzover de activiteiten aldaar beperkt blijven tot het demonstrenen van speelautomaten met het oog op de verkoop of de toekomstige exploitatie (zie ook reeds Artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel van 21 oktober 1985, kamerstukken II 1985/1986, 19 266, nrs. 1–3).

Onderdeel D

Het nieuwe artikel 30c, eerste lid, bepaalt voor welke locaties de burgemeester een aanwezigheidsvergunning voor speelautomaten kan

verlenen. Dat is uitsluitend mogelijk voor horeca-inrichtingen (zie onderdelen a en b) en speelautomatenhallen (zie onderdeel c). Dit is onder het huidige regime ook reeds het geval. Om te voorkomen dat speelautomaten ook in niet-horeca-inrichtingen zouden kunnen worden opgesteld, is de definitie van de begrippen hoog- en laagdrempelige inrichtingen in het nieuwe artikel 30, onder d en e, zodanig geformuleerd dat er altijd sprake is van een Drank- en Horecawetvergunning of inschrijfplicht en inschrijving bij het Bedrijfschap Horeca.

Onderdeel d van het bestaande artikel 30c, eerste lid, vervalt. De daar geboden mogelijkheid voor gemeenten om vergunning te verlenen voor het opstellen van willekeurig welke speelautomaten op of aan de openbare weg bij tijdelijke gelegenheden van openbaar vermaak, vervalt. Enkel voor het opstellen van speelautomaten in horeca-inrichtingen en speelautomatenhallen kan een aanwezigheidsvergunning verleend worden. Wel mogen gemeenten ter gelegenheid van een kermis, behendigheidsautomaten en kermisautomaten toelaten. Voor het opstellen van deze automaten op kermissen is echter geen aanwezigheidsvergunning vereist. Wel is een evenementenvergunning van de burgemeester vereist, waarin desgewenst bepaald kan worden dat behendigheidsautomaten of kermisautomaten voor de duur van de kermis mogen worden opgesteld. Het bijzondere regime voor speelautomaten op kermissen is in de nieuwe artikelen 30a (zie onderdeel B) en 30b (zie onderdeel C) van de wet vastgelegd.

Het tweede lid van het bestaande artikel 30c kan vervallen, nu de daar bedoelde differentiatie in het nieuwe artikel 30c, tweede lid, is uitgewerkt. Het tweede lid van het nieuwe artikel 30c is één van de kernbepalingen van de wet. Het uitgangspunt van het tweede lid is de gemeentelijke vrijheid om bij gemeentelijke verordening regels te stellen ten aanzien van het aantal speelautomaten dat mag worden opgesteld in een bepaalde inrichting. Omdat zowel het bestaande als het nieuwe artikel 30c, eerste lid, onder c, als het nieuwe artikel 30d, eerste lid, voorzien in de mogelijkheid om bij gemeentelijke verordening een speelautomatenhal toe te staan en nadere voorwaarden aan de aanwezigheidsvergunning te verbinden, is ook voor het bepalen van het aantal speelautomaten gekozen voor hetzelfde instrument. Het staat gemeenten uiteraard vrij om alle gemeentelijke regels inzake speelautomaten in één gemeentelijke verordening neer te leggen. Op de gemeentelijke vrijheid zoals verwoord in de aanhef van het tweede lid worden een tweetal beperkingen aangebracht. Deze beperkingen hebben echter uitsluitend betrekking op kansspelautomaten. De eerste beperking ziet op de soort inrichtingen waar kansspelautomaten mogen worden opgesteld. De wet bepaalt welke inrichtingen dat zijn. De tweede beperking ziet op het aantal kansspelautomaten dat mag worden opgesteld. Ook hier stelt de wet grenzen aan de gemeentelijke vrijheid.

In het tweede lid, onder a wordt bepaald dat geen vergunning kan worden verleend voor het opstellen van kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen. Onderdeel b bepaalt dat voor een hoogdrempelige inrichting, voor maximaal twee kansspelautomaten vergunning kan worden verleend. Onderdeel c van het tweede lid sluit aan bij onderdeel c van het eerste lid. Indien een gemeente het exploiteren van een speelautomatenhal wenst toe te staan, moet hiertoe een gemeentelijke verordening worden vastgesteld, de zogenoemde «halverordening». Vervolgens heeft de gemeente de vrijheid om in de halverordening het aantal toegestane speelautomaten in een speelautomatenhal te limiteren. De gemeente kan de vergunning ook beperken tot het aanwezig hebben van uitsluitend behendigheidsautomaten. Met andere woorden, de gemeente kan het opstellen van kansspelautomaten in een speelautomatenhal verbieden.

De ratio achter de bepalingen in onderdelen a en b van het tweede lid is gelegen in het voorkomen en bestrijden van problematisch speelgedrag

en gokverslaving. Het achterliggende idee is dat voor plaatsen waar jongeren eenvoudig binnenlopen, of die veelvuldig door jongeren bezocht worden en waar zij op terloopse wijze met kansspelautomaten in aanraking kunnen komen, een landelijk opstelverbod voor kansspelautomaten moet gelden. Om deze plaatsen te kunnen identificeren, wordt in de nota Kansspelen herijkt het voornemen geuit een onderscheid te maken tussen laagen hoogdrempelige inrichtingen. Dat voornemen is nader uitgewerkt in dit wetsvoorstel. De aard van de inrichting en de activiteiten die daar worden aangeboden en plaatsvinden in combinatie met de doelgroep waarop de activiteiten zich richten, zijn bepalend voor de kwalificatie van de inrichting.

Hoog- en laagdrempelige inrichtingen

Sinds 1990 heeft een steeds groter wordend aantal gemeenten op eigen initiatief gekozen voor het maken van een onderscheid tussen hoog- en laagdrempelige inrichtingen. Gemeenten hebben het initiatief genomen tot het maken van dit onderscheid omdat zij op die manier kunnen voorkomen dat voor alle inrichtingen die een Drank- en Horecawetvergunning bezitten of die staan ingeschreven bij het Bedrijfschap Horeca, een aanwezigheidsvergunning voor een kansspelautomaat moet worden afgegeven. Door het maken van dit onderscheid kan afgifte van een aanwezigheidsvergunning voor een kansspelautomaat worden beperkt tot hoogdrempelige inrichtingen. Bovendien kan op deze manier worden voorkomen dat niet-horecagelegenheden door het verkrijgen van een Drank- en Horecawetvergunning of door inschrijving bij het Bedrijfschap Horeca automatisch in aanmerking komen voor de afgifte van een aanwezigheidsvergunning voor een kansspelautomaat.

Deze begrippen hebben echter niet in iedere gemeente exact dezelfde betekenis. Bovendien blijkt in de praktijk de uitwerking en toepassing ervan per gemeente te verschillen. Dit is een ongewenste situatie. Om uniformiteit zoveel mogelijk te kunnen verzekeren, wordt de definitie van de begrippen hoogdrempelige en laagdrempelige inrichting wettelijk vastgelegd. Deze begrippen zijn inmiddels in voldoende mate uitgekristalliseerd door de invulling die het CBB daaraan heeft gegeven. Dit blijkt ook uit een jurisprudentie-onderzoek van 1997 uitgevoerd in opdracht van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Binnenlandse Zaken. De afgelopen zes jaren heeft het CBB deze begrippen en de toepassing ervan nader uitgewerkt in enkele tientallen uitspraken. Bij deze jurisprudentie zoeken wij in dit wetsvoorstel aansluiting. Voorts voorziet het nieuwe derde lid in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een bepaalde categorie inrichtingen die als laagdrempelig moet worden aangemerkt, aan te wijzen.

Om te bepalen of er sprake is van één of meerdere inrichtingen, wordt aangesloten bij het begrip inrichting, zoals gedefinieerd in artikel 1 van de Drank- en Horecawet. Dit is tevens het uitgangspunt in de jurisprudentie van het CBB. Dat betekent dat meerdere afgescheiden ruimten, die binnenshuis met elkaar in verbinding staan, als één inrichting worden aangemerkt. Hierbij doet het niet ter zake of het publiek al dan niet van deze verbindingen gebruik kan maken. Het belang van de vraag of er sprake is van één of meerdere inrichtingen, is gelegen in het feit dat indien er sprake is van meerdere inrichtingen er ook meerdere Drank- en Horecawetvergunningen vereist zijn, en er in totaal meer kansspelautomaten mogen worden opgesteld. Nadat is vastgesteld welke ruimte(n) één inrichting vormen, kan worden bepaald of het een hoog- of laagdrempelige inrichting betreft. Dit gebeurt aan de hand van de definitie uit het nieuwe artikel 30 van dit wetsvoorstel. Er worden dezelfde criteria aangelegd voor een inrichting die uit één ruimte bestaat, en waar wellicht zowel «hoog- als laagdrempelige activiteiten» plaatsvinden, als voor een inrichting die uit meerdere ruimten bestaat.

Op het bovenstaande uitgangspunt wordt echter een uitzondering gemaakt in het nieuwe artikel 30c, vierde lid. Indien meerdere ruimten tezamen een laagdrempelige inrichting vormen, mag in geen van die ruimten een kansspelautomaat worden geplaatst. De achtergrond van het opstelplaatsenverbod voor kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen is dat op plaatsen waar jongeren te eenvoudig en terloops met een kansspelautomaat in aanraking kunnen komen geen kansspelautomaten moeten worden opgesteld. Gelet op dit uitgangspunt, bestaat er echter geen bezwaar tegen het opstellen van kansspelautomaten in een ruimte als bedoeld in het vierde lid. Het achterliggende idee is dat het hier om een ruimte gaat, waar hoogdrempelige activiteiten plaatsvinden en die zodanig is afgescheiden voor het publiek van de overige ruimten, dat deze ruimte als een zelfstandige eenheid beschouwd kan worden voor de toepassing van de speelautomatentitel.

Een dergelijke ruimte moet aan een aantal voorwaarden voldoen, alvorens er kansspelautomaten mogen worden opgesteld. De voorwaarde die in de aanhef van het vierde lid gesteld wordt, namelijk dat er sprake moet zijn van een voldoende afgescheiden ruimte, moet in samenhang met de voorwaarde uit onderdeel 3° gelezen worden. In onderdeel 3° wordt de eis gesteld dat de overige ruimten door het publiek uitsluitend te bereiken zijn zonder eerst de hoogdrempelige ruimte te betreden. Met andere woorden, indien men om de ruimten waar laagdrempelige activiteiten plaatsvinden te bereiken eerst door de hoogdrempelige ruimte moet of kan gaan, mogen in die hoogdrempelige ruimte geen kansspelautomaten worden opgesteld. Er moet dus sprake zijn van een situatie waarin men via de hoogdrempelige ruimte niet de laagdrempelige ruimte kan bereiken of omgekeerd. Deze voorwaarde is een uitwerking van de voorwaarde dat er sprake moet zijn van een voldoende afscheiding. De eis van voldoende afscheiding ziet verder op de afscheiding tussen de hoogdrempelige ruimte en ruimten die voor gemeenschappelijk gebruik ten behoeve van de hoogdrempelige en overige ruimten dienen, zoals bijvoorbeeld een gemeenschappelijke entreerimte. Een dergelijke entree moet voldoende zijn afgescheiden van de hoogdrempelige ruimte. Er mag derhalve wel een verbinding zijn, maar die moet dan bijvoorbeeld uit een dichte deur bestaan. Een gemeenschappelijke ruimte die eerst betreden kan worden nadat men de hoogdrempelige ruimte heeft betreden, en die door het publiek gebruikt kan worden als verbinding met een van de laagdrempelige ruimten, zal echter niet voldoen aan de voorwaarde van onderdeel 3°.

Daarnaast geldt de eis dat in een hoogdrempelige ruimte alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse geschonken moet worden. Daarvoor moet een vergunning verleend zijn krachtens de Drank- en Horecawet, die nog van kracht is. Tevens moeten de activiteiten die in deze ruimte plaatsvinden ook overigens een hoogdrempelig karakter hebben, zoals bedoeld in het nieuwe artikel 30, onder d, 2° en 3°.

Het nieuwe artikel 30c, vijfde lid, bepaalt dat indien er meerdere ruimten binnen een laagdrempelige inrichting zijn die een zodanig zelfstandig karakter hebben dat ze als hoogdrempelige inrichtingen in de zin van het vierde lid beschouwd kunnen worden, de definitie van het begrip hoogdrempelige inrichting in artikel 1, onder d, van toepassing is. Het vijfde lid dient om te voorkomen dat binnen een inrichting door allereerste ingrepen verschillende zelfstandige eenheden gecreëerd worden, die ieder afzonderlijk als een hoogdrempelige inrichting beschouwd kunnen worden voor de toepassing van de speelautomatentitel. In zo'n geval zou in iedere ruimte het maximum aantal kansspelautomaten mogen worden opgesteld dat een gemeente heeft vastgesteld per hoogdrempelige inrichting. Om dat te voorkomen, bepaalt het vijfde lid dat de hoofdregel van toepassing is op dergelijke situaties.

Om een inrichting als hoogdrempelig te kunnen kwalificeren, is de eerste voorwaarde het bezit van een Drank- en Horecawetvergunning. Alle

inrichtingen waarvoor een dergelijke vergunning niet verleend is, zijn laagdrempelige inrichtingen. De tweede voorwaarde is dat in de inrichting het café- of restaurantbezoek op zichzelf staat en er geen andere activiteiten plaatsvinden waaraan een zelfstandige betekenis kan worden toegekend. Hiermee wordt aangegeven dat enkel in cafés en restaurants kansspelautomaten mogen worden opgesteld. Een café is een inrichting, die door het publiek in de eerste plaats wordt bezocht voor het nuttigen van alcoholhoudende drank. Een restaurant is een inrichting waar maaltijden worden geserveerd. Voor het begrip maaltijd kan worden aangesloten bij de uitleg die het CBB daaraan heeft gegeven. Hiertoe heeft het CBB aansluiting gezocht bij het Besluit vestigingseisen Drank- en Horecawet, dat overigens inmiddels is vervallen. Onder maaltijd wordt verstaan een geheel van warme gerechten, hetwelk tenminste bestaat uit de volgende drie, niet met elkaar gemengde bestanddelen: «vlees, vis, gevogelte of wild» (eventueel te vervangen door andere bestanddelen, in geval van een vegetarisch restaurant), «groente» en «aardappelen, rijst of meelspijzen». Indien de inrichting op verstreking van maaltijden van deze samenstelling is gericht en niet op merendeels afzonderlijke gerechten, is er sprake van een restaurant. Overigens komt het niet vaak voor dat in restaurants kansspelautomaten staan opgesteld. Indien in een café of restaurant nog andere activiteiten plaatsvinden, waaraan een zelfstandige betekenis kan worden toegekend, dan wordt de inrichting alsnog als laagdrempelige inrichting gekwalificeerd. Zelfstandige betekenis houdt in dat de activiteit niet uitsluitend ter ondersteuning van het cafébezoek dient en een zelfstandige stroom van bezoekers trekt. Een voorbeeld is een bowlingcentrum. Het is duidelijk dat een dergelijke inrichting een zelfstandige stroom bezoekers trekt die met het doel om te bowlen de inrichting zullen bezoeken. Een dergelijke inrichting is derhalve laagdrempelig. Als derde voorwaarde geldt dat de activiteiten in belangrijke mate op personen van achttien jaar en ouder zijn gericht. Een café dat zijn activiteiten richt op bijvoorbeeld scholieren, zal niet aan deze voorwaarde voldoen en wordt derhalve als laagdrempelige inrichting gekwalificeerd.

Het nieuwe artikel 30c, derde lid, voorziet in de mogelijkheid om categorieën inrichtingen die als laagdrempelige inrichting moeten worden aangemerkt, uitdrukkelijk in een algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. Het bestaande artikel 30c, derde lid, voorziet reeds in de aanwijzing van inrichtingen of gelegenheden, die hun activiteiten mede richten op personen beneden de zestien jaar. Hiermee wordt op de «zeer-laagdrempelige inrichtingen» gedoeld. Deze zijn momenteel nader omschreven in artikel 5 van het Speelautomatenbesluit. Het nieuwe derde lid onderscheidt «zeer-laagdrempelige inrichtingen» niet meer als aparte categorie, maar omvat de gehele categorie laagdrempelige inrichtingen. Hieronder vallen in ieder geval de hieronder opgesomde inrichtingen. Deze opsomming dient uitsluitend om een indicatie te geven van de soorten inrichtingen die als laagdrempelig beschouwd dienen te worden en is geenszins uitputtend. De definitie van een laagdrempelige inrichting in het nieuwe artikel 30, onder e, heeft in dat opzicht zelfstandige betekenis. Ook indien een bepaalde categorie van inrichtingen niet als zodanig bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen of hieronder als voorbeeld is vermeld, kan deze uiteraard laagdrempelig zijn. Omgekeerd echter, indien een bepaalde categorie van inrichtingen in een algemene maatregel van bestuur als laagdrempelig is aangemerkt, kan deze categorie niet alsnog door een gemeente als hoogdrempelig worden aangemerkt. De mogelijkheid van het derde lid dient echter om in gevallen waar gegronde twijfel bestaat duidelijkheid te kunnen verschaffen.

In de jurisprudentie van het CBB, waarbij hier wordt aangesloten, blijkt dat de volgende inrichtingen als laagdrempelig worden aangemerkt: een restaurant met een mogelijkheid tot afhalen; een eetgelegenheid waar geen volledige maaltijd wordt verstrekt (zie toelichting hierboven); een

café met biljart- en snookeractiviteiten; restaurant met bowling; discotheek; kantine/snackbar op campingterrein; cafetaria; snackbar; kegelhuis; coffeeshop; broodjeszaak; lunchroom; grill-room; shoarmazaak; petit-restaurant; snookercentrum; sportcomplex; café/cafetaria; café/discotheek; gemeenschapscentrum/zalenverhuur; café/gemeenschapshuis; café/sport-evenementenhal; café/sporthal; restaurant/vergaderzaal/zwembad; cafetaria/zwembad; café/restaurant met afhaalgedeelte; kantine in sporthal; café/snookercentrum; café/restaurant/bowling; café/kegelcentrum; sporthallen/café/restaurant; tennishal/café; café/restaurant/bowlingzaal/biljartruimte; hotel/restaurant/winkel; sportcentrum met bar/restaurant/dansschool; café/camping; café/petit-restaurant; sporthal/zwembad/café.

Aantal kansspeelautomaten

Het nieuwe artikel 30c, tweede lid, aanhef en onder b, bepaalt dat de gemeente de vrijheid heeft om te bepalen hoeveel kansspelautomaten er in een hoogdrempelige inrichting mogen worden opgesteld, met een maximum van twee. De gemeente kan derhalve naar eigen inzicht een keuze maken tussen het toelaten van twee, een of geen kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen.

In de nota Kansspelen herijkt wordt het voornemen geuit om gemeenten volledige vrijheid te geven ten aanzien van het aantal kansspelautomaten dat zij willen toelaten in hoogdrempelige inrichtingen. Daarover wordt in de nota opgemerkt dat gelet op het streven om te komen tot verdergaande decentralisatie, gemeenten volledige vrijheid moeten hebben om te bepalen of, en zo ja voor hoeveel kansspelautomaten zij vergunning willen afgeven in hoogdrempelige gelegenheden. Ook ten aanzien van speelautomatenhallen hebben gemeenten de volledige vrijheid om te bepalen of, en zo ja hoeveel kansspelautomaten zij daar willen toelaten. Aldus kunnen gemeenten een speelautomatenbeleid voeren dat volledig is afgestemd op lokale behoeftes en verlangens. Ons is gebleken dat gemeenten hier grote waarde aan hechten. Dit blijkt ook uit een brief van de VNG van 15 januari 1997, waarin wordt gezegd dat de VNG zich steeds voorstander heeft getoond van het in de nota Kansspelen herijkt voorgestelde opstelplaatsenbeleid. Gezien de prioriteit die het kabinet geeft aan de bestrijding van gokverslaving, is echter besloten geen kansspelautomaten meer toe te staan in laagdrempelige gelegenheden. Het is overigens ook niet goed voorstelbaar dat er sprake is van een absolute behoefte om kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen op te stellen. Het lokale opstelplaatsenbeleid ten aanzien van hoogdrempelige inrichtingen en speelautomatenhallen biedt gemeenten voldoende vrijheid om een beleid te voeren dat is toegesneden op de lokale situatie. Bovendien moet worden opgemerkt dat thans reeds een verbod geldt voor het opstellen van kansspelautomaten in «zeer-laagdrempelige gelegenheden». Dit verbod is vervat in artikel 5 van het Speelautomatenbesluit. Dat artikel verbiedt het opstellen van kansspelautomaten in inrichtingen, die deel uitmaken van sportcomplexen of dorps- of buurthuizen, van welke inrichtingen de activiteiten in belangrijke mate gericht zijn op personen beneden de leeftijd van zestien jaar. Voorts past een groot deel der gemeenten reeds op eigen initiatief een verbod op het opstellen van kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen toe.

In de motie Zijlstra c.s. (kamerstukken II, 1995/1996, 24 557, nr. 5), die door de Tweede Kamer op 25 juni 1996 is aanvaard, wordt de voorkeur uitgesproken voor een vast landelijk beleid inzake het aantal kansspelautomaten dat mag worden opgesteld in de natte horeca, dat wil zeggen horeca-inrichtingen waarvoor een Drank- en Horecawetvergunning is afgegeven. De bestaande bevoegdheid van de gemeente om slechts één kansspelautomaat toe te laten, moet vervallen. Gemeenten moeten

verplicht worden om twee kansspelautomaten in de natte horeca toe te laten. Uit het verslag van het nota-overleg van 12 juni 1996 (kamerstukken II, 1995/1996, 24 557, nr. 15), blijkt dat met name de vrees bestaat dat gemeenten zullen overgaan tot het instellen van een absoluut verbod op het opstellen van kansspelautomaten, indien zij volledige vrijheid krijgen. Dit zou tot illegaal aanbod kunnen leiden. Op grond van jurisprudentie is een absoluut verbod voor hoogdrempelige inrichtingen onder het huidige regime van de wet niet mogelijk. Daarnaast wordt op de bedrijfseconomische gevolgen gewezen. Volledige vrijheid van de gemeenten zou tot ingrijpende wijzigingen in het gemeentelijk beleid kunnen leiden en onzekerheid voor de speelautomatenbranche veroorzaken. De rendabele exploitatie en de werkgelegenheid zouden in gevaar komen. Hierover merken wij op dat uit onderzoek blijkt dat slechts een klein percentage gemeenten (ongeveer 6 à 8%) wenst over te gaan tot een absoluut verbod op het opstellen van kansspelautomaten. Bovendien is er geen reden om aan te nemen dat gemeenten die momenteel één of twee kansspelautomaten toelaten en die geen absoluut verbod wensen, hun beleid plotseling drastisch zouden wijzigen. De wijzigingen in het gemeentelijk beleid zullen derhalve minder ingrijpend zijn dan gevreesd wordt. De grootste veranderingen worden teweeggebracht door het invoeren van een opstelplaatsenverbod voor laagdrempelige inrichtingen. Over dit voornemen zijn alle betrokken partijen het echter met elkaar eens, gezien het belang van deze maatregel ter voorkoming en bestrijding van problematisch speelgedrag en gokverslaving.

In de brief van de eerste ondergetekende van 2 september 1996 (kamerstukken II, 1995/1996, 24 557, nr. 17) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, wordt met betrekking tot de motie Zijlstra c.s. (kamerstukken II, 1995/1996, 24 557, nr. 5) opgemerkt dat er ook bij nadere overweging bezwaren blijven bestaan tegen een volledig gefixeerd aantal kansspelautomaten. Die bezwaren bestaan erin dat de gemeenten de vrijheid verliezen om autonoom te bepalen, hoeveel kansspelautomaten zij willen toelaten in hoogdrempelige inrichtingen. Ook in de bovengenoemde brief van de VNG van 15 januari 1997 wordt uitdrukkelijk gewezen op het belang dat gemeenten hechten aan de mogelijkheid om zelf te kunnen bepalen of zij in een hoogdrempelige inrichting twee, één of geen kansspelautomaten willen toelaten. Een gefixeerd aantal kansspelautomaten zou er tevens toe leiden dat ongeveer 300 gemeenten hun bestaande beleid zullen moeten aanpassen en zich genoodzaakt zullen zien in de toekomst meer kansspelautomaten toe te laten dan zij op grond van hun bestaande beleid wenselijk achten. Uit het SGBO onderzoek «Het iets-nul-nul beleid» van 1995 blijkt dat gemeenten zich terdege bewust zijn van het risico van illegaliteit. Het merendeel der gemeenten (ongeveer 70%) geeft echter aan geen problemen te verwachten met de handhaafbaarheid van een opstelplaatsenverbod.

Gezien het bovenstaande blijkt de vrees die ten grondslag ligt aan de motie Zijlstra ongegrond. Om die redenen en gezien het belang dat het kabinet en de gemeenten hechten aan de gemeentelijke vrijheid, hebben wij in dit wetsvoorstel als uitgangspunt genomen de vrijheid van gemeenten ten aanzien van het aantal kansspelautomaten in hoogdrempelige gelegenheden, met een bovengrens van twee. In afwijking van het oorspronkelijke standpunt van het kabinet in de nota Kansspelen herijkt, wordt gemeenten dus geen volledige vrijheid gegund, maar wordt er een bovengrens van twee gesteld.

Het bestaande vierde lid vervalt omdat de uitzonderingen op het vereiste van een aanwezigheidsvergunning in het nieuwe artikel 30b, tweede lid (zie onderdeel C) en artikel 30a (zie onderdeel B) zijn opgenomen.

Onderdeel E

De eerste en de tweede volzin van het bestaande artikel 30d, eerste lid, worden samengevoegd. De gemeente heeft de vrijheid om voorschriften en beperkingen aan de vergunning te verbinden. Die voorschriften en beperkingen dienen in een gemeentelijke verordening te worden vastgelegd. Uiteraard moeten de voorschriften en beperkingen binnen het kader en de doelstellingen van de wet blijven. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan bepaalde voorwaarden die het toezicht op de naleving vereenvoudigen, zoals de verplichting om de aanwezigheidsvergunning op een bepaalde plaats te bewaren. Ook zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan bepaalde aanvullende voorwaarden die zien op de bescherming van de speler, zoals de verplichting dat een kansspelautomaat duidelijk in het zicht geplaatst moet worden. Aanvullende technische normen echter zijn een voorbeeld van voorschriften die niet door de gemeenten kunnen worden gesteld omdat de technische normen reeds uitputtend door de wetgever zijn vastgesteld en daarvan niet afgeweken kan worden. Hetzelfde geldt voor het opstelplaatsenbeleid voorzover dat niet aan de gemeenten wordt overgelaten. De derde volzin van het bestaande artikel 30d, eerste lid, wordt ongewijzigd overgenomen in de tweede volzin van het nieuwe artikel 30d, eerste lid. De gemeente moet in ieder geval het voorschrift aan de vergunning verbinden dat enkel speelautomaten mogen worden opgesteld, welke in eigendom toebehoren aan personen die in het bezit zijn van een exploitatievergunning. Het spiegelbeeld van deze bepaling is te vinden in het nieuwe artikel 30j, eerste lid (zie onderdeel J). Daarin wordt bepaald dat aan de exploitatievergunning in ieder geval het voorschrift moet worden verbonden, dat alleen speelautomaten mogen worden opgesteld door de exploitant indien een aanwezigheidsvergunning is verleend. De vierde volzin van het bestaande artikel 30d, eerste lid, wordt geschrapt, zodat de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur voorschriften en beperkingen aan de vergunning te verbinden, komt te vervallen (zie ook reeds Artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel van 21 oktober 1985, kamerstukken II 1985/1986, 19 266, nrs. 1–3). Van deze mogelijkheid is overigens nimmer gebruik gemaakt. Tenslotte wordt in het nieuwe artikel 30d, eerste lid, derde volzin, uitdrukkelijk bepaald dat er voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden ten aanzien van de wijze van reclame en werving, gericht tot de speler, althans voorzover de omstandigheden ter plaatse daartoe aanleiding geven. Dat betekent dat per gemeente en per vergunning een afweging zal moeten plaatsvinden ten aanzien van het opnemen van dergelijke voorschriften in de vergunning. Met name in die gemeenten waar bijvoorbeeld in de lokale pers, of op lokale radio- of televisiestations actief reclame wordt gemaakt voor met name speelautomatenhallen, kan daartoe de noodzaak bestaan. In de wet is ten aanzien van enkele andere vormen van kansspelen reeds voorzien in het stellen van voorwaarden in de vergunning, aan de wijze van reclame en werving. In de motie de Graaf c.s. (kamerstukken II, 1995/1996, 24 557, nr. 12), die door de Tweede Kamer op 25 juni 1996 is aanvaard, wordt een verband gelegd tussen het beperken van reclame en werving en het gevaar voor gokverslaving. Zoals hierboven reeds onder punt 3a van Hoofdstuk I is uiteengezet, bestaat het risico op gokverslaving met name bij het spelen op kansspelautomaten. Derhalve is het van belang dat juist op het gebied van de kansspelautomaten scherp wordt toegezien op reclame en werving, althans voorzover gericht tot de speler. In het nieuwe artikel 30j, eerste lid (zie onderdeel J) is ook ten aanzien van de exploitatievergunning een vergelijkbare bepaling opgenomen.

Het nieuwe derde lid, bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven ten aanzien van de vergoeding voor de kosten verbonden aan de behandeling van de aanvraag en de afgifte van de vergunning, en voor de kosten verbonden aan het toezicht op de naleving

door de vergunninghouder van de bij of krachtens Titel Va vastgestelde voorschriften. Uitsluitend de kosten waarnaar in het derde lid wordt verwezen, mogen worden doorberekend aan de aanvrager en aan de houder van een aanwezigheidsvergunning. Artikel 7 van het Speelautomatenbesluit bepaalt op dit moment de maximum bedragen die een gemeente in rekening mag brengen voor het afgeven van een aanwezigheidsvergunning. In de nota Kansspelen herijkt wordt over de vergoeding die gemeenten in rekening kunnen brengen, opgemerkt dat deze aangepast zal worden aan het systeem dat geldt voor de vergoedingen voor de afgifte van vergunningen voor exploitatie en modeltoelating. In het nieuwe derde lid is derhalve aansluiting gezocht bij de bepalingen van het nieuwe artikel 30i, tweede lid, onder a, (zie onderdeel I) en het nieuwe artikel 30o, vierde lid, (zie onderdeel O). Deze bepalingen zien op het kostenaspect van de exploitatievergunning en de modeltoelating. Voor een nadere toelichting op het gekozen systeem van doorberekening van kosten verwijzen wij naar punt 6 van Hoofdstuk I hierboven.

Het nieuwe vierde lid, onder a, voorziet in het stellen van eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag van de aanvrager van een aanwezigheidsvergunning voor een hoogdrempelige inrichting of een speelautomatenhal, en van de bedrijfsleiders en beheerders van deze inrichtingen. In een algemene maatregel van bestuur worden deze eisen uitgewerkt. Niet alleen de aanvrager van de aanwezigheidsvergunning moet aan deze eisen voldoen, maar tevens de personen die algemene of onmiddellijke leiding geven aan de hoogdrempelige gelegenheid of speelautomatenhal, namelijk de bedrijfsleiders en beheerders. Er wordt hier aangesloten bij het systeem van artikel 5 van de Drank- en Horecawet. De begrippen bedrijfsleider en beheerder zijn puur feitelijk van aard. Hierdoor wordt voorkomen dat uitsluitend personen die slechts in naam een bepaalde hoedanigheid bezitten, maar wellicht in werkelijkheid geen of weinig bemoeienis met de bedrijfsvoering hebben, worden onderworpen aan de eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag. Het is van belang dat juist de personen die daadwerkelijk de dagelijkse gang van zaken in het bedrijf bepalen, worden onderworpen aan deze eisen. Het is overigens zeer wel mogelijk dat de hoedanigheden van aanvrager, bedrijfsleider en beheerder in één persoon verenigd zijn. Teneinde een doeltreffende controle van de eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag mogelijk te maken, moet de burgemeester in de gelegenheid gesteld worden om gegevens uit de documentatieregisters van de justitiële documentatiedienst te kunnen opvragen. Hiertoe zal het Besluit inlichtingen justitiële documentatie worden aangepast. Indien na controle blijkt dat de hierboven bedoelde personen niet voldoen aan de gestelde eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag, wordt de vergunning geweigerd (zie het nieuwe artikel 30e, eerste lid, onder b). Bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur zal rekening gehouden worden met het feit dat houders van een Drank- en Horecawetvergunning en de bedrijfsleiders en beheerders van een hoogdrempelige inrichting reeds aan eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag onderworpen zijn. Voor hen zijn deze eisen nader uitgewerkt in het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet. In dit besluit wordt tevens verwezen naar overtredingen van bepalingen gesteld bij of krachtens de Wet op de kansspelen. Voor de opsteller van speelautomaten in een speelautomatenhal, de zogenoemde speelautomatenhalexploitant, geldt dat dit in het merendeel van de gevallen een houder van een exploitatievergunning in de zin van artikel 30h van de wet is. Deze personen worden ingevolge het nieuwe artikel 30i, tweede lid, onder b, reeds aan eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag onderworpen. Indien de speelautomatenhalexploitant geen houder van een exploitatievergunning in de zin van artikel 30h van de wet is, wordt hij ingevolge het nieuwe artikel 30d, vierde lid, onder a, aan eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag onderworpen.

Naast het gebruik van gegevens uit de justitiële documentatieregisters kan het tevens noodzakelijk blijken om gegevens uit politieregisters te gebruiken om een oordeel over het gedrag van de betrokken personen te kunnen vormen. Voor dit aspect verwijzen wij naar hetgeen hierboven onder punt 3b van Hoofdstuk I is opgemerkt, in verband met de «bevoordering integrale besluitvorming openbaar bestuur (BIBOB)».

Het nieuwe vierde lid, onder b, voorziet in het stellen van eisen aan beheerders en bedrijfsleiders van inrichtingen waar kansspelautomaten staan opgesteld inzake hun kennis en inzicht met betrekking tot het gebruik van speelautomaten en de daaraan verbonden risico's van gokverslaving. Bij algemene maatregel van bestuur worden die eisen nader uitgewerkt. Beheerders en bedrijfsleiders van een hoogdrempelige inrichting zijn in het bezit van een Drank- en Horecawetvergunning. Ingevolge artikel 5, vierde lid, van de Drank- en Horecawet moeten zij over voldoende kennis en inzicht beschikken met betrekking tot sociale hygiëne. In het kader hiervan komt ook de problematiek van het gokken en gokverslaving aan de orde. Deze personen beschikken derhalve reeds over een zekere mate van kennis en inzicht met betrekking tot het gebruik van speelautomaten en de daaraan verbonden risico's van gokverslaving. Bij de totstandkoming van lagere regelgeving zal kritisch bezien worden, in overleg met de Minister van Volksgezondheid en deskundigen op het terrein van de gokverslaving, of de eisen die ingevolge de Drank- en Horecawet gesteld worden, leiden tot een voldoende mate van kennis en inzicht. Mocht dat niet het geval zijn, dan zullen alternatieve of aanvullende eisen gesteld worden in een algemene maatregel van bestuur. Ook aan de beheerders en bedrijfsleiders van speelautomatenhallen, zullen eisen gesteld worden ten aanzien van kennis en inzicht met betrekking tot het gebruik van speelautomaten en de daaraan verbonden risico's van gokverslaving. Overigens kan in dit verband het initiatief van de speelautomaten branche-organisatie VAN, om te komen tot certificatie van de bedrijfsvoering van amusementscentra, vermeld worden. Daarin wordt tevens aandacht besteed aan de opleiding van het personeel met betrekking tot kansspelproblematiek en basisgespreksvaardigheden.

Onderdeel F

In het nieuwe artikel 30e, eerste lid, onder b, worden twee nieuwe imperatieve weigeringsgronden geïntroduceerd. Indien de aanvrager van de aanwezigheidsvergunning voor een hoogdrempelige inrichting of een speelautomatenhal, of de bedrijfsleiders en beheerders van deze inrichtingen niet voldoen aan de eisen die ten aanzien van het zedelijk gedrag worden gesteld, weigert de burgemeester de vergunning te verlenen. Eenzelfde weigeringsgrond is voorzien in het nieuwe artikel 30k, eerste lid (zie onderdeel K) ten aanzien van de exploitatievergunning. Zowel bij de aanwezigheids- als bij de exploitatievergunning is het niet langer voldoen aan de eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag een imperatieve intrekingsgrond (zie onderdelen G en L). Als tweede imperatieve weigeringsgrond is opgenomen het niet voldoen aan de eisen die ingevolge het nieuwe artikel 30d, vierde lid, onder b, gesteld worden. Het gaat hier om de eisen ten aanzien van kennis en inzicht met betrekking tot het gebruik van speelautomaten en de daaraan verbonden risico's van gokverslaving.

Het nieuwe artikel 30e, tweede lid, onder a, verruimt de mogelijkheden voor gemeenten om een aanwezigheidsvergunning te weigeren. Indien een aanvrager de bij of krachtens deze Titel vastgestelde voorschriften heeft overtreden, in de drie jaren voorafgaande aan het moment van aanvraag van de vergunning, kan dat ertoe leiden dat de gemeente weigert een aanwezigheidsvergunning te verlenen. De termijn van twee jaren is verlengd naar drie jaren, ter gelijkstelling aan de termijn, genoemd in het nieuwe artikel 30k, tweede lid (zie onderdeel K).

Daarnaast is de voorwaarde vervallen dat de eerdere overtreding tot het intrekken van de vergunning moet hebben geleid. Dus ook overtredingen die niet tot het intrekken van de vergunning hebben geleid, of overtredingen begaan door een niet-vergunninghouder, kunnen een grond tot weigering van de vergunning vormen. Ook een modeltoelating kan worden geweigerd indien de bij of krachtens Titel Va vastgestelde voorschriften zijn overtreden, in de drie jaren voorafgaande aan het moment van aanvraag van de modeltoelating (zie onderdeel P).

Overtreding van de bij of krachtens Titel Va vastgestelde bepalingen is tevens een grond om een verleende aanwezigheids- of exploitatievergunning of modeltoelating in te trekken (zie onderdelen G en L en het bestaande artikel 30s, tweede lid).

Onderdeel G

Het nieuwe artikel 30f, eerste lid, onder b, is redactioneel aangepast aan de gewijzigde tekst van het nieuwe artikel 30c, eerste lid.

Het nieuwe artikel 30f, eerste lid, onder c, voorziet in een nieuwe imperatieve intrekkinggrond. Het niet langer voldoen aan de eisen gesteld ten aanzien van het zedelijk gedrag leidt tot intrekking van de aanwezigheidsvergunning. Door het bestaande eerste lid, onderdeel c te schrappen en het nieuwe tweede lid, aanhef en onder a, aan te passen, wordt de gemeenten meer vrijheid gegeven ten aanzien van het intrekken van de aanwezigheidsvergunning. Het is aan de gemeente om in een individueel geval als bedoeld in het tweede lid te bepalen of weigering van de vergunning gerechtvaardigd is, mede gezien de ernst van de overtreding.

Onderdeel H

Het bestaande artikel 30g van de wet en artikel 8 van het Speelautomatenbesluit bepalen dat voor speelautomaten die in speelcasino's worden opgesteld, een afwijkend regime geldt. Dit afwijkende regime is naar de nieuwe paragraaf 8 van Titel Va, het nieuwe artikel 30z (zie onderdeel V) overgebracht.

In overeenstemming met het voornemen uit de nota Kansspelen herijkt, introduceert het nieuwe artikel 30g een leeftijdsgrens van achttien jaar voor het spelen op kansspelautomaten. Indien kansspelautomaten in een speelautomatenhal staan opgesteld, geldt aanvullend een toegangsverbod voor jongeren onder de achttien jaar (zie onderdeel T). Met dit voorstel beogen wij aan te sluiten bij de leeftijdsgrens die reeds voor het beoefenen van andere vormen van het kansspel geldt (zie bijvoorbeeld het bestaande artikel 14d, eerste lid, van de wet, ten aanzien van deelname aan de instantloterij). Overigens wordt op dit moment in de praktijk reeds in veel gevallen op vrijwillige basis een leeftijdsgrens van achttien jaar gehanteerd door de betrokken exploitanten van speelautomatenhallen. In combinatie met het verbod op het opstellen van kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen, zal het invoeren van een leeftijdsgrens voorkomen dat jongeren te eenvoudig in aanraking komen met kansspelautomaten. Het verbod richt zich zowel tot de vergunninghouder (eerste lid) als tot de speler (tweede lid) en is strafrechtelijk gesanctioneerd op het niveau van een overtreding (zie onderdeel Y). Bovendien heeft de gemeente de mogelijkheid bij (herhaalde) overtreding van het verbod de aanwezigheidsvergunning in te trekken (zie onderdeel G).

Onderdeel I

In het nieuwe artikel 30i, eerste lid, worden de gedelegeerde bevoegdheden gepreciseerd. De in de onderdelen a en b aangeduide onderwerpen

zijn in de artikelen 9, eerste lid, en 10 van het Speelautomatenbesluit geregeld. Onderdeel a van het nieuwe artikel 30i, eerste lid, is overgenomen uit het bestaande artikel 30i, eerste lid, en het bestaande artikel 9 van het Speelautomatenbesluit. Onderdeel b van het nieuwe artikel 30i, eerste lid, is overgenomen uit het bestaande artikel 30j, eerste lid, en thans uitgewerkt in artikel 10 van het Speelautomatenbesluit.

Het nieuwe artikel 30i, tweede lid, onder a, vervangt het bestaande artikel 30i, tweede lid, en het bestaande artikel 30j, derde lid, en bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven ten aanzien van de vergoeding voor de kosten verbonden aan de behandeling van de aanvraag en de afgifte van de vergunning, en voor de kosten verbonden aan het toezicht op de naleving door de vergunninghouder van de bij of krachtens Titel Va vastgestelde voorschriften. Uitsluitend de kosten waarnaar in onderdeel a verwezen wordt, mogen worden doorberekend aan de aanvrager en aan de houder van een exploitatievergunning. De artikelen 9, tweede lid, en 12 van het Speelautomatenbesluit bepalen op dit moment de bedragen die verschuldigd zijn bij de indiening van de aanvraag van een exploitatievergunning, en vervolgens jaarlijks. Vergelijkbare bepalingen zijn opgenomen in dit wetsvoorstel ten aanzien van de aanwezigheidsvergunning (zie onderdeel E) en de modeltoelating (zie onderdeel O). Voor een nadere toelichting op het gekozen systeem van doorberekening van kosten verwijzen wij naar punt 6 van Hoofdstuk I hierboven.

In het nieuwe artikel 30i, tweede lid, onder b is voorzien in het stellen van eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag van bepaalde personen die bij de exploitatie betrokken zijn. De opzet is gelijk aan die waarvoor bij de aanwezigheidsvergunning is gekozen. Het enige verschil is dat de exploitatievergunning door de Minister van Economische Zaken wordt verleend, en niet door de burgemeester. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar onderdeel E en naar punt 3b van Hoofdstuk I hierboven.

Onderdeel J

De eerste volzin van het nieuwe artikel 30j, eerste lid, brengt een precisering aan met betrekking tot de voorschriften en beperkingen die aan de vergunning kunnen worden verbonden. Dit was ook reeds voorzien in het wetsvoorstel van 21 oktober 1985 (kamerstukken II 1985/1986, 19 266, nrs. 1–3, zie Artikel I, onderdeel H). Daar de exploitanten de economische schakel vormen tussen enerzijds de productie van speelautomaten en anderzijds de opstelling daarvan en zij uit dien hoofde een grote verantwoordelijkheid hebben bij de naleving van de gestelde regels, is het wenselijk dat aan de exploitanten ook bijzondere voorschriften kunnen worden opgelegd in verband met de controle op de naleving. Die voorschriften moeten dienen ter vergemakkelijking van het toezicht op de naleving. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een door de exploitant bij te houden registratie van de plaatsen waar zijn speelautomaten staan opgesteld.

De tweede volzin van het bestaande artikel 30j, eerste lid, vervalt, nu in de mogelijkheid tot het stellen van eisen aan de beschikbaarheid van faciliteiten voor onderhoud en reparatie van speelautomaten wordt voorzien in het nieuwe artikel 30i, eerste lid, onder b (zie onderdeel I).

De tweede volzin van het nieuwe artikel 30j, eerste lid, is het spiegelbeeld van de bepaling in het nieuwe artikel 30d, eerste lid, tweede volzin (zie onderdeel E). Daar is bepaald dat de vergunninghouder enkel speelautomaten mag opstellen die in eigendom toebehoren aan een persoon die in het bezit van een exploitatievergunning is. Hier wordt bepaald dat enkel speelautomaten mogen worden opgesteld door de exploitant, indien tot het aanwezig hebben daarvan vergunning is verleend. De exploitant zal zich er dus van moeten vergewissen dat een

aanwezigheidsvergunning is afgegeven. Het niet voldoen aan deze voorwaarde kan leiden tot het intrekken van de vergunning. Deze constructie is een nuttig middel om te voorkomen dat speelautomaten illegaal worden opgesteld.

In de derde volzin van het nieuwe artikel 30j, eerste lid, wordt bepaald dat er voorschriften aan de vergunning worden verbonden ten aanzien van de wijze van reclame en werving, gericht tot de speler, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Dit is ter overweging van de Minister van Economische Zaken. In het nieuwe artikel 30d, eerste lid (zie onderdeel E), is een vergelijkbare bepaling opgenomen met betrekking tot de aanwezigheidsvergunning. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar onderdeel E van deze memorie van toelichting.

Het derde lid van het bestaande artikel 30j vervalt, omdat in het nieuwe artikel 30i, tweede lid, onder a (zie onderdeel I) reeds een bepaling over het kostenaspect verbonden aan de exploitatievergunning is opgenomen.

Onderdeel K

Het nieuwe artikel 30k voorziet in imperatieve (eerste lid) en facultatieve (tweede lid) weigeringsgronden. Het systeem is vergelijkbaar met dat van de weigeringsgronden bij de aanvraag van een aanwezigheidsvergunning (zie onderdeel F) en de aanvraag van een modeltoelating (zie onderdeel P). Indien niet is voldaan aan bepaalde basisvoorwaarden, wordt de vergunning geweigerd. Voor de aanvrager van een exploitatievergunning geldt dat er in ieder geval bepaalde gegevens verstrekt moeten worden bij de aanvraag van de vergunning. Voorts worden er eisen gesteld ten aanzien van de faciliteiten voor onderhoud en reparatie en ten aanzien van het zedelijk gedrag van zowel de aanvrager als de bedrijfsleiders en beheerders van de exploitatie. Voor de aanvrager van een aanwezigheidsvergunning geldt dat de vergunning geweigerd moet worden indien het een inrichting betreft waar geen speelautomaten mogen worden opgesteld of wanneer de aanvrager van de vergunning, de bedrijfsleiders of de beheerders van de inrichting niet voldoen aan de eisen die ten aanzien van het zedelijk gedrag gesteld worden (zie onderdeel F). Voor de aanvrager van een modeltoelating geldt dat de modeltoelating geweigerd moet worden indien het aangeboden model niet aan de voorwaarden tot toelating voldoet (zie onderdeel P).

Onderdeel L

Onderdeel d van het nieuwe artikel 30l, eerste lid, sluit aan bij het nieuwe artikel 30k, eerste lid (zie onderdeel K). Het niet langer voldoen aan de eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag leidt tot intrekking (of weigering) van de exploitatievergunning. Of het niet langer voldoen aan de ingevolge artikel 30i, eerste lid, onder b, geldende eisen ten aanzien van de beschikbaarheid van faciliteiten voor onderhoud en reparatie moet leiden tot intrekking van de vergunning, is ter beoordeling van de vergunningverlener, de Minister van Economische Zaken.

In het nieuwe artikel 30l, tweede lid, wordt voorzien in intrekking van de exploitatievergunning in geval van overtreding van het bij of krachtens Titel Va bepaalde door zowel de aanvrager van de vergunning als de bedrijfsleiders en beheerders van de exploitatie.

Onderdeel M

In het tweede lid van het nieuwe artikel 30m wordt een aantal speelautomaten gezien hun kenmerken of bestemming, uitgezonderd van de eis van modeltoelating. De uitzonderingen in de onderdelen a, b en c zijn thans in artikel 2, tweede lid, onder a, b en c, van het Speelautomatenbesluit vervat. De uitzondering in onderdeel d is thans in artikel 2, derde

lid, van het Speelautomatenbesluit opgenomen. De tekst van de bepalingen uit het Speelautomatenbesluit is ongewijzigd overgenomen. Het in de wet opnemen van deze uitzonderingen was reeds voorzien in het wetsvoorstel van 21 oktober 1985 (kamerstukken II 1985/1986, 19 266, nrs. 1-3, zie Artikel I, onderdeel I).

De onderdelen a en b zien op speelautomaten waar modeltoelating geen zin heeft, omdat modeltoelating uitsluitend relevant is voor nieuwe, in de toekomst op de Nederlandse markt te brengen speelautomaten. Onderdeel c betreft kansspelautomaten die niet over een inworp-mechanisme beschikken en die geen prijzen of premies uitkeren (zie ook onderdeel B voor behendigheidsautomaten). Hierbij kan met name aan de zogenoemde computerspelletjes gedacht worden. Omdat dit soort speelautomaten zich niet leent voor modeltoelating, zijn deze drie categorieën uitgezonderd van de verboden tot het vervaardigen of invoeren, en het verhandelen of verkopen (zie onderdeel S), zonder modeltoelating. Daar dit soort speelautomaten zich echter wel kunnen lenen tot exploitatie, zijn de verboden tot het aanwezig hebben en tot het exploiteren wel van toepassing (zie het bestaande artikel 30t, eerste lid, onder b en c).

De speelautomaten, bedoeld in onderdeel d, zijn enkel vrijgesteld van het verbod tot vervaardiging of invoer zonder modeltoelating, omdat het hier modellen betreft die ter toelating worden aangeboden, met het oog op de latere verhandeling, verkoop, exploitatie en opstelling ervan.

Onderdeel N

In het nieuwe artikel 30n wordt de bevoegdheid gedelegeerd om in lagere regelgeving eisen te stellen waaraan een model speelautomaat moet voldoen alvorens het als model door de Minister van Economische Zaken wordt toegelaten. In tegenstelling tot in het bestaande artikel 30n is deze bevoegdheid zo nauwkeurig mogelijk omschreven. Ten tijde van de totstandkoming van artikel 30n bestond er nog onvoldoende inzicht in de vraag aan welke regels er behoefte zou zijn in de toekomst. Inmiddels is ruime ervaring opgedaan met het reguleren van de speelautomatenmarkt. Hierdoor is het mogelijk geworden de behoefte aan regelgeving op het terrein van speelautomaten beter in te schatten. Een wijziging van artikel 30n was ook reeds voorzien in het wetsvoorstel van 21 oktober 1985 (kamerstukken II 1985/1986, 19 266, nrs. 1-3, zie Artikel I, onderdeel J). Hierbij sluiten wij aan, zij het dat de delegatiebepaling in dit wetsvoorstel, waar mogelijk, nog nauwkeuriger geformuleerd is. Het is echter niet wenselijk alle eisen in detail in de wet vast te leggen. Het is onvermijdelijk dat een zekere vrijheid gelaten wordt bij de delegatie van bevoegdheden, om efficiënt te kunnen inspelen op toekomstige ontwikkelingen.

Het eerste lid betreft regels die op alle speelautomaten van toepassing zijn. De artikelen 13, 14 en 17 van het Speelautomatenbesluit voorzien reeds in een uitwerking van de in het eerste lid vermelde onderwerpen.

Het tweede lid betreft regels die specifiek op kansspelautomaten van toepassing zijn. In artikel 15 van het Speelautomatenbesluit zijn de in het tweede lid vermelde onderwerpen reeds voor een groot deel uitgewerkt. In het tweede lid is echter tevens voorzien in de mogelijkheid tot het stellen van een aantal nieuwe voorwaarden aan de modeltoelating van kansspelautomaten. Voor een belangrijk deel vloeit deze wijziging voort uit het advies van de Commissie kansspelautomaten van 30 maart 1995. Deze commissie heeft veertien concrete aanbevelingen gedaan. Die aanbevelingen hebben betrekking op de introductie van nieuwe normen voor kansspelautomaten. In de nota Kansspelen herijkt wordt aangekondigd dat het kabinet deze aanbevelingen overneemt. Bij het operationaliseren van deze normen is echter gebleken dat het limiteren van geluidssignalen praktisch niet uitvoerbaar is. Derhalve stellen wij voor regulering hiervan niet in de wet te voorzien. Het doel van de nieuwe

normen is het risico van problematisch speelgedrag en gokverslaving zoveel mogelijk terug te dringen. Op basis van het tweede lid kunnen deze normen in lagere regelgeving worden vastgelegd.

Daarnaast is in het tweede lid, onder a en b voorzien in twee aanvullende maatregelen. Onderdeel b hangt samen met de introductie van de leeftijdsgrens van achttien jaar voor het spelen op kansspelautomaten in het nieuwe artikel 30g (zie onderdeel H) en de wens om de speler duidelijker te informeren omtrent eventuele negatieve gevolgen van het spelen op kansspelautomaten. De speler moet door middel van een op de kansspelautomaat aangebrachte waarschuwing erop gewezen worden dat het bespelen ervan enkel is toegestaan aan personen van achttien jaar en ouder, dat het om een spel gaat dat een toevalskarakter heeft, en dat het bespelen van een kansspelautomaat kan leiden tot gokverslaving. Onderdeel a voorziet de introductie van de zogenoemde fraudebestendige teller. De invoering hiervan werd reeds aangekondigd in de notitie Speelautomatenbeleid. Hiermee wordt bedoeld een tellermechanisme dat een aantal gegevens registreert en opslaat en dat, voorzover dat technisch haalbaar is, niet-manipuleerbaar is, waardoor de juistheid van de opgeslagen gegevens zoveel mogelijk gegarandeerd is. Deze registratie van gegevens maakt het mogelijk de omzetstroom per kansspelautomaat nauwkeurig te volgen. Het controleerbaar maken van de financiële stromen met betrekking tot kansspelautomaten heeft twee belangrijke voordelen. Enerzijds wordt het de belastingdienst mogelijk gemaakt om te controleren of de haar verstrekte gegevens omtrent omzet en opbrengst correct zijn. Anderzijds kan voorkomen, althans geconstateerd worden dat een kansspelautomaat gebruikt wordt om geld wit te wassen.

Het derde lid dient om de uitvoering van de motie Korthals c.s. (kamerstukken II, 1995/1996, 24 557, nr. 14) mogelijk te maken. In deze motie wordt de introductie van een toegangsbewijs gekoppeld aan de mogelijkheid tot produktdifferentiatie. Nu in het nieuwe artikel 30u (zie onderdeel T) wordt voorzien in toegangscontrole voor speelautomatenhallen of afgescheiden gedeelten daarvan, waar kansspelautomaten staan opgesteld, voorziet het nieuwe artikel 30n, derde lid, in de mogelijkheid om afwijkende regels te geven voor de toelating van een model kansspelautomaat dat in een speelautomatenhal wordt opgesteld. Bij de totstandkoming van lagere regelgeving dient een nauwkeurige afweging van belangen plaats te vinden. Enerzijds moeten exploitanten in de gelegenheid gesteld worden afwijkende modellen te exploiteren. Anderzijds blijven het voorkomen van problematisch speelgedrag, de bescherming van de speler en het controleerbaar maken van de financiële stromen belangrijke uitgangspunten bij het formuleren van afwijkende technische voorschriften.

Onderdeel O

De onderdelen a en b van het nieuwe artikel 30o, derde lid, bevatten bepalingen die reeds in het bestaande artikel 30o, derde lid, voorkomen.

Het nieuwe artikel 30o, vierde lid, bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven ten aanzien van de vergoeding voor de kosten verbonden aan de behandeling van de aanvraag en de afgifte van de verklaring houdende modeltoelating, en voor de kosten verbonden aan het toezicht op de naleving door de houder van de toelating van de bij of krachtens Titel Va vastgestelde voorschriften. Uitsluitend de kosten waarnaar in het vierde lid verwezen wordt, mogen worden doorberekend aan de aanvrager en aan de houder van een exploitatievergunning. Artikel 18, derde lid, van het Speelautomatenbesluit bepaalt op dit moment het bedrag dat verschuldigd is bij de indiening van de aanvraag om toelating van een model. Vergelijkbare bepalingen zijn opgenomen in dit wetsvoorstel ten aanzien van de aanwezigheidsvergunning (zie onderdeel E) en de modeltoelating (zie onderdeel O). Voor een nadere toelichting op

het gekozen systeem van doorberekening van kosten wordt verwezen naar punt 6 van Hoofdstuk I hierboven.

In het nieuwe artikel 30o, vijfde lid, is bepaald dat één of meer instellingen die het onderzoek met het oog op de modeltoelating uitvoeren, kunnen worden aangewezen door de Minister van Economische Zaken. Artikel 17a, zoals het luidt in het ontwerp-Speelautomatenbesluit van 19 december 1996 (Stcrt. 248), voorziet reeds in de mogelijkheid tot het aanwijzen van meerdere instellingen. De huidige tekst van artikel 17a van het Speelautomatenbesluit voorziet slechts in de aanwijzing van een instelling. Op dit moment is dat het Nederlands Meetinstituut.

Onderdeel P

Het nieuwe artikel 30p voorziet in imperatieve (eerste lid) en facultatieve (tweede lid) weigeringsgronden. Het systeem is vergelijkbaar met dat van de weigeringsgronden bij de aanvraag van een aanwezigheidsvergunning (zie onderdeel F) en de aanvraag van een exploitatievergunning (zie onderdeel K). Indien niet is voldaan aan bepaalde basisvoorwaarden, moet de modeltoelating geweigerd worden. Bij modeltoelating zijn de basisvoorwaarden uiteraard de normen waaraan het model moet voldoen. In het bestaande artikel 30p, onder b, is het niet voldoen aan de normen een facultatieve weigeringsgrond. In het nieuwe artikel 30p, eerste lid, is het een imperatieve weigeringsgrond. Het nieuwe artikel 30p, tweede lid, onder a, bepaalt dat het ter overweging van de verlener van de modeltoelating is, de Minister van Economische Zaken, om over te gaan tot weigering van de modeltoelating in het geval van (eerdere) overtreding van het bij of krachtens Titel Va bepaalde.

Het nieuwe artikel 30p, tweede lid, onder b, voorziet in de mogelijkheid tot weigering van de modeltoelating, indien de Minister van Economische Zaken een bepaald nieuw spelconcept maatschappelijk onaanvaardbaar acht. Deze weigeringsgrond dient om snel en doeltreffend op nieuwe technologische ontwikkelingen te kunnen reageren. Aanpassing van de normen uit het Speelautomatenbesluit neemt in een dergelijk geval te veel tijd in beslag. In de periode voorafgaand aan een eventuele wijziging van het Speelautomatenbesluit, kan de Minister van Economische Zaken modeltoelating derhalve weigeren indien hij het aangeboden spelconcept maatschappelijk onaanvaardbaar acht. Uiteraard dient een dergelijke weigering zeer zorgvuldig gemotiveerd te worden, omdat er sprake is van een situatie waarbij een aanvrager van een modeltoelating voldoet aan de voorschriften van het Speelautomatenbesluit, maar desondanks geen modeltoelating verkrijgt. Uitgangspunt van een weigering dient derhalve altijd te zijn dat ondanks het feit dat een aanvrager voldoet aan alle eisen uit het Speelautomatenbesluit, de doelstellingen van het speelautomatenbeleid gevaar lopen. Tegen een weigering kan beroep worden ingesteld bij het CBB.

Onderdeel Q

In het nieuwe artikel 30q, derde lid, wordt een precisering aangebracht met betrekking tot de aanvullende voorschriften die aan de modeltoelating kunnen worden verbonden. De aanvullende voorschriften moeten uit het oogpunt van het toezicht op de naleving worden gesteld. Een vergelijkbare precisering is in het nieuwe artikel 30j, eerste lid, aangebracht, ten aanzien van de voorschriften en beperkingen die aan de exploitatievergunning kunnen worden verbonden.

Onderdeel R

Het wetsvoorstel van 21 oktober 1985 (kamerstukken II 1985/1986, 19 266, nrs. 1–3) bevatte reeds het voorstel tot het schrappen van

merktekenbewijzen (zie Artikel I, onderdeel K). Gebleken is dat aan merktekenbewijzen geen behoefte bestaat. Gekozen is voor een verplichting om merktekens zodanig op een speelautomaat aan te brengen dat ze niet verwijderd kunnen worden zonder het merkteken of de speelautomaat te beschadigen. Deze verplichting is op dit moment reeds vervat in artikel 20, eerste lid, van het Speelautomatenbesluit. Daarin wordt tevens de eis gesteld dat de merktekens zodanig moeten zijn aangebracht, dat ze zichtbaar zijn voor de speler. Deze voorschriften zijn ongewijzigd overgenomen in het nieuwe artikel 30r, vierde lid.

Onderdeel S

De verwijzing in het nieuwe artikel 30t, eerste lid, onder a, naar de speelautomaten bedoeld in artikel 30m, tweede lid, onder a, b en c, dient om deze automaten, die zonder modeltoelating vervaardigd of ingevoerd mogen worden tevens vrij te stellen van het verbod van artikel 30t, eerste lid, onder a. Deze uitzondering is thans vervat in artikel 2, tweede lid, van het Speelautomatenbesluit. Deze wijziging was ook reeds voorzien in het wetsvoorstel van 21 oktober 1985 (kamerstukken II 1985/1986, 19 266, nrs. 1-3, zie Artikel I, onderdeel L). De speelautomaten die bestemd zijn om als model voor toelating te worden aangeboden (zie het nieuwe artikel 30m, tweede lid, onder d, onderdeel M), zijn niet uitgezonderd van het verbod van artikel 30t, eerste lid, onder a. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar onderdeel M.

De wijziging van het bestaande artikel 30t, eerste lid, onderdeel c is een gevolg van de vernummering van het bestaande artikel 30b (zie onderdeel C).

De wijziging in het tweede lid is een gevolg van het vervallen van het bestaande artikel 30c, eerste lid, onderdeel d. Daarin wordt verwezen naar tijdelijke gelegenheden van openbaar vermaak. Hiermee worden kermissen en vergelijkbare gelegenheden bedoeld. Het regime voor speelautomaten die op kermissen worden opgesteld is in de onderdelen B en C vervat.

Onderdeel T

Het nieuwe artikel 30u heeft betrekking op de toegang tot speelautomatenhallen. Wij stellen een drietal inhoudelijke wijzigingen voor. In de eerste plaats wordt de speelgerechtigde leeftijd van zestien naar achttien jaren verhoogd. Deze leeftijdsgrens geldt overigens in zijn algemeenheid voor het spelen op kansspelautomaten (zie onderdeel H), ongeacht waar deze staan opgesteld. Voorts wordt de plicht ingevoerd om op deugdelijke wijze vast te stellen dat personen die een speelautomatenhal willen bezoeken de leeftijd van achttien jaren nog niet hebben bereikt. In beginsel dient dat te gebeuren door het tonen van een deugdelijk identificatiebewijs. Er zijn echter gevallen denkbaar waar de leeftijd van een bezoeker heel wel op deugdelijke wijze kan worden vastgesteld zonder dat de bezoeker zich daartoe dient te identificeren. Vaker zal dat echter niet het geval zijn. Uit de cijfers die in Hoofdstuk I, onder punt 3.a., van de memorie van toelichting genoemd worden, blijkt dat veel bezoekers van speelautomatenhallen een zodanige leeftijd hebben dat het moeilijk zal zijn met een voldoende mate van zekerheid te kunnen bepalen of het om personen van achttien jaar of ouder gaat. Bij algemene maatregel van bestuur kan nader bepaald worden op welke wijze de exploitant de voorziene toegangscontrole moet uitvoeren.

In het nieuwe artikel 30u, vierde lid, is een uitzondering op de leeftijdsgrens en de identificatieplicht opgenomen. Indien er in een speelautomatenhal of een daarvan deel uitmakende afgescheiden ruimte uitsluitend behendigheidsautomaten staan opgesteld, is het niet nodig een leeftijdsgrens van achttien jaar en een daaraan gekoppelde toegangs-

controle te hanteren. Artikel 21 van het Speelautomatenbesluit bevat thans een in gelijke termen gestelde uitzondering op de leeftijdsgrens van zestien jaar.

In de motie Korthals c.s. (kamerstukken II, 1995/1996, 24 557, nr. 14) wordt aan de invoering van toegangscontrole de mogelijkheid tot produktdifferentiatie gekoppeld. Ingevolge het nieuwe artikel 30n, derde lid (zie onderdeel N) is het mogelijk afwijkende normen vast te stellen voor kansspelautomaten in speelautomatenhallen.

Onderdeel U

De bestaande paragraaf 7 van Titel Va van de wet zal aangepast worden aan de derde tranche van de Awb. Het wetsvoorstel tot aanvulling van de Awb (kamerstukken II, 1993/1994, 23 700, nrs. 1–3) is inmiddels wet geworden (Stb. 1996, 333), en zal naar verwachting op 1 januari 1998 inwerkingtreden. In Afdeling 5.1. van de Awb is voorzien in een algemene regeling met betrekking tot de bevoegdheden van toezichthouders, welke tot nu toe steeds in afzonderlijke wetten geregeld zijn. Als gevolg hiervan zal het bestaande artikel 30y van de Wet op de kansspelen vervallen. De bestaande artikelen 30w en 30x zullen aangepast worden. In dit wetsvoorstel is uitgegaan van de tekst van artikel 30w, zoals die is komen te luiden na aanpassing aan de derde tranche Awb.

De wijziging van het bestaande artikel 30w, eerste lid, was reeds voorzien in het wetsvoorstel van 21 oktober 1985 (kamerstukken II 1985/1986, 19 266, nrs. 1–3, zie Artikel I, onderdeel N). Omdat de uitvoering van de speelautomatentitel geheel in handen van de Minister van Economische Zaken is, is het niet noodzakelijk dat de Minister van Justitie betrokken is bij de aanwijzing van de toezichthouders.

Door wijziging van het bestaande artikel 30w, tweede lid, komt de mogelijkheid te vervallen om bij algemene maatregel van bestuur aanwijzingen te geven terzake van de uitoefening van het toezicht door gemeentelijke ambtenaren. Van deze mogelijkheid is nimmer gebruik gemaakt. Het is van belang om te benadrukken dat het hier enkel gaat om regels ten aanzien van de uitoefening van toezichtsbevoegdheden. De bevoegdheden van de toezichthoudende ambtenaren worden in Afdeling 5.1. van de Awb en in het aangepaste artikel 30x geregeld.

Onderdeel V

Het schrappen van het bestaande artikel 30z was reeds voorzien in het wetsvoorstel van 21 oktober 1985 (kamerstukken II 1985/1986, 19 266, nrs. 1–3, zie Artikel I, onderdeel O). De reden daarvoor was de kritiek van de Commissie-Geelhoed op de ongeclausuleerde bevoegdheidstoekenning in artikel 30z. In dit wetsvoorstel zijn waar mogelijk de toegekende bevoegdheden nader geclausuleerd en gepreciseerd, met het oog op het doel waartoe de bevoegdheid in een bepaald geval wordt toegekend.

Het nieuwe artikel 30z bevat het regime voor speelautomaten die in speelcasino's staan opgesteld. Het eerste lid bepaalt dat de aanwezigheidsvergunning op centraal niveau door de Ministers van Justitie en Economische Zaken wordt verleend, en niet zoals gebruikelijk op gemeentelijk niveau door de burgemeester. Hierin voorzagt het oude artikel 30g reeds. De exploitatievergunning wordt eveneens door dezelfde ministers verleend. Dezelfde ministers verlenen ook de vergunning tot het organiseren van een speelcasino, als bedoeld in het bestaande artikel 27h van de wet. Het tweede lid bepaalt dat de vergunning uitsluitend kan worden verleend aan één van de speelcasino's in Nederland, die beschikken over een vergunning tot het organiseren van een speelcasino. Dit is momenteel reeds bepaald in artikel 8 van het Speelautomatenbesluit. Het derde lid voorziet in het stellen van voorschriften aan de vergunning. Dat is thans voorzien in het bestaande artikel 30g, tweede lid.

Het vierde lid voorziet in het vaststellen van afwijkende voorwaarden voor de modeltoelating van een speelautomaat. Ook dit is thans reeds voorzien in het bestaande artikel 30g, derde lid. Dit is met name van belang omdat er in een speelcasino kansspelautomaten staan opgesteld van een «zwaarder kaliber». Het zal hier dus met name gaan om het vaststellen van afwijkende technische voorschriften. Artikel 16 van het Speelautomatenbesluit voorziet hier thans reeds in.

Onderdeel W

Omdat paragraaf 8 een ander opschrift heeft gekregen wordt de bestaande paragraaf 8 omgenummerd tot paragraaf 9.

Onderdeel X

Het bestaande artikel 30aa, tweede lid, werd destijds door de Tweede Kamer bij amendement ingevoegd, op grond van de overweging dat de ruime delegatie van regelende bevoegdheden een zekere voorpublicatie van de vast te stellen regels wenselijk maakte. Hoewel de delegatiebepalingen in dit wetsvoorstel nauwer geclausuleerd worden, blijft er in een aantal gevallen toch behoefte bestaan aan deze vorm van voorpublicatie. In het gewijzigde tweede lid wordt verwezen naar artikel 30c, derde lid, en artikel 30n, tweede en derde lid. Deze bepalingen delegeren bevoegdheden ten aanzien van twee belangrijke kernpunten van de speelautomatentitel. Ingevolge artikel 30c, derde lid, kan in een algemene maatregel van bestuur bepaald worden in welke inrichtingen geen kansspelautomaten mogen worden opgesteld. Ingevolge artikel 30n, tweede en derde lid, worden in een algemene maatregel van bestuur de kenmerken van een speelautomaat bepaald.

Onderdeel Y

De wijzigingen aangebracht in het bestaande artikel 31 zijn deels van redactionele aard, ter aanpassing aan de gewijzigde bepalingen van de speelautomatentitel. Daarnaast worden er enkele inhoudelijke wijzigingen voorgesteld. Nieuw opgenomen is de verwijzing naar het verbod in artikel 30g, eerste lid, om personen beneden de achttien jaar een kansspelautomaat te laten bespelen. In de verdeling van de delicten in misdrijven en overtredingen is een herschikking aangebracht, gelet op de ernst van de delicten. Als misdrijf zijn gekwalificeerd de delicten die bestaan uit het zonder vergunning opstellen of exploiteren van een speelautomaat, het vervaardigen, invoeren, verkopen, verhandelen, exploiteren of opstellen van een model speelautomaat waarvoor geen modeltoelating is afgegeven, en het aanbrengen van wijzigingen aan een speelautomaat die zodanig van aard zijn dat deze niet meer overeenstemt met het toegelaten model. Als overtreding zijn gekwalificeerd de delicten die bestaan in overtreding van de nadere voorwaarden die aan de vergunning of modeltoelating zijn verbonden en de overtreding van het verbod om personen beneden de achttien jaar een kansspelautomaat te laten bespelen.

Onderdeel Z

De voorgestelde wijzigingen van het bestaande artikel 32, eerste en het tweede lid, voorzien in een aanpassing aan het door de Wet van 10 maart 1984 (Stb. 91) in het strafrecht ingevoerde systeem van geldboetecategorieën. Tevens is in het tweede lid een verwijzing naar overtreding van het verbod van het nieuwe artikel 30g, tweede lid, en het nieuwe artikel 30u, tweede lid, opgenomen. Het gaat hier om de overtreding van het verbod om op een kansspelautomaat te spelen indien men jonger dan achttien

jaar is, en van het verbod om in een speelautomatenhal aanwezig te zijn indien men jonger dan achttien jaar is.

Onderdeel AA

De wijziging van het bestaande artikel 34 is uitsluitend redactioneel van aard.

ARTIKEL II

Artikel 1, onder 3°, van de Wet op de economische delicten wordt aangepast naar aanleiding van de wijziging van artikel 31 van de Wet op de kansspelen.

ARTIKEL III

Artikel V van de Wet van 13 november 1985, houdende herziening van de Wet op de kansspelen (speelautomaten) (Stb. 1985, 600) bevat een overgangsregeling m.b.t. Titel Va. Deze overgangsbepalingen zijn inmiddels uitgewerkt en kunnen derhalve vervallen. Het derde lid van artikel V bevat een voorziening voor tabakswarenspeciaalzaken. Op grond van deze uitzondering mochten deze zaken, indien zij nog in het bezit van een vergunning waren op grond van het oude artikel 30 van de Wet op de kansspelen, een speelautomaat opstellen. Voorzover de vergunningen voor het opstellen van een speelautomaat nog niet zijn ingetrokken, komt deze uitzondering te vervallen op het moment van inwerkingtreding van een nieuwe Vestigingswet, houdende bepalingen dat de verkoop van tabakswaren uitsluitend door tabakswarenspeciaalzaken mag geschieden. Hoewel op 1 januari 1996 de nieuwe Vestigingswet Bedrijven in werking is getreden, is er van een dergelijk voorschrift geen sprake. Op dit moment is er geen enkele reden meer het overgangsregime, dat reeds veel langer van toepassing is dan destijds was voorzien, nog langer te handhaven. Dus ook het derde lid van artikel V kan vervallen.

ARTIKEL IV

Artikel IV, eerste en tweede lid, voorziet in een overgangstermijn voor de houders van een aanwezigheids- of exploitatievergunning. Hen wordt een overgangstermijn van een jaar gegund, om zich aan te passen aan de nieuwe wettelijke bepalingen.

Het bestaande artikel 30s, eerste lid, aanhef en onder b bepaalt dat een modeltoelating wordt ingetrokken, indien de krachtens artikel 30n gegeven voorschriften zodanig zijn gewijzigd dat het model onder de werking van de nieuwe voorschriften niet zou zijn toegelaten. In de ontwerp-wijziging van het Speelautomatenbesluit van 19 december 1996 (Stcrt. 248) stelt de Minister van Economische Zaken voor de technische voorschriften uit het Speelautomatenbesluit aan te scherpen. De voorgestelde wijzigingen vloeien voort uit het advies van de Commissie kansspelautomaten. Voorts zal na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel in het Speelautomatenbesluit worden voorzien in de verplichting tot het inbouwen van een fraudebestendige teller in kansspelautomaten.

Rekening houdend met de gerechtvaardigde belangen van de betrokken ondernemingen is het wenselijk ook voor de modeltoelatingen een overgangsregeling te treffen. Hiermee kan voorkomen worden dat kansspelautomaten op korte termijn tweemaal moeten worden aangepast aan gewijzigde technische voorschriften en bovendien dat na de intro-

ductie van het gewijzigde opstelplaatsenbeleid, zoals voorzien in het nieuwe artikel 30c, tweede lid, kansspelautomaten die recentelijk aan de nieuwe technische voorschriften zijn aangepast, korte tijd na aanpassing weer van de markt moeten worden gehaald. De meest doeltreffende wijze om dergelijke belemmeringen te voorkomen is het op één datum van kracht laten worden van het gewijzigde opstelplaatsenbeleid en de nieuwe technische voorschriften uit het ontwerp-Speelautomatenbesluit van 19 december 1996 (Stcrt. 248). Dit kan eenvoudig gerealiseerd worden door de datum van inwerkingtreding van het gewijzigde Speelautomatenbesluit uit te stellen totdat de in het eerste en tweede lid van artikel IV genoemde overgangstermijn is verstreken.

ARTIKEL V

Dit artikel biedt de mogelijkheid van een gedifferentieerde inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Het ligt echter in de bedoeling deze wet in werking te laten treden op 1 april 1998.

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

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers