

Zitting 1980–1981

16 481

Herziening van de Wet op de kansspelen (speelautomaten)

B

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 7 juli 1980

Bij de kabinetsmissive van 2 mei 1980, nr. 19, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting tot herziening van de Wet op de kansspelen (speelautomaten).

Algemeen

1. Het onderhavige wetsontwerp strekt ertoe om de gebleken behoefte van het publiek tot het beoefenen van het kansspel door middel van speelautomaten, die uitzicht op winst geven, te regulariseren. Aan de regularisatie ligt, aldus de memorie van toelichting, paragraaf 3, enerzijds de overweging ten grondslag dat het spelen niet tot zodanige verliezen mag leiden dat financieel zwakkere groepen in onze samenleving worden benadeeld, terwijl anderzijds een redelijke exploitatie mogelijk moet zijn ten einde een vlucht in de illegaliteit te voorkomen.

2. Het college is van oordeel, dat in de memorie van toelichting voldoende overtuigend is aangetoond, dat de bestaande regeling, die uitgaat van een verbod tot het spelen om prijzen of geld, niet doeltreffend kan worden gehandhaafd en dat dientengevolge een onoverzichtelijke situatie is ontstaan.

Het kan zich met de opzet van de voorgestelde regularisatie verenigen. Het betwijfelt evenwel of deze kan voorkomen dat de verliezen die kunnen optreden beperkt blijven tot een bedrag «dat sociaal aanvaardbaar lijkt» (memorie van toelichting, paragraaf 3). Voorts is niet duidelijk gemaakt in de toelichting welk bedrag dat kan zijn. Enige aanduiding van de orde van grootte acht de Raad op haar plaats. Hij veronderstelt dat het bedrag van de aanvaardbare speelruimte voor deze categorie van personen slechts gering kan zijn. In paragraaf 7 van het Algemeen deel van de toelichting is melding gemaakt van de regeling in de Duitse Bondsrepubliek. Deze heeft ten doeld de speler gemiddeld per uur niet meer te laten verliezen dan de hoogte van «zijn uurloon». Of dit doel in de praktijk wordt bereikt is echter niet vermeld. De Raad vraagt zich overigens af of bij een dergelijk bedrag de exploitatie nog wel lonend kan zijn. Een toelichting hieromtrent acht hij dan ook wenselijk.

Afgezien hiervan ziet het college niet in hoe voorkomen kan worden dat één speler achtereenvolgens meer toestellen bespeelt, zodat hij op één dag meer dan één dag aan verlies kan lijden.

Administratief beroep

3. De hoeksteen van de regularisatie is een verfijnd systeem van vergunningverlening met voorschriften, dat op zichzelf weer berust op een stelsel van toelating van bepaalde modellen speelautomaten. De besluitvorming over de toelating en de exploitatie van de apparatuur is gecentraliseerd. In de toelichting op de artikelen 30k en 30l is uiteengezet, waarom ter zake van de intrekking van de exploitatievergunning een beroep op de Kroon niet wenselijk is geoordeeld. De Raad kan zich met deze argumentatie verenigen. Daaruit vloeit echter, naar zijn mening, nog niet voort, dat in de voorgestelde regeling geen speciale bepalingen over beroep behoeven te worden opgenomen.

Wat de rechtsbescherming betreft ware er in de toelichting aandacht aan te besteden dat eventueel ook derden-belanghebbenden een beroep kunnen instellen. Er zijn velerlei soort beschikkingen te verwachten en dit kan leiden tot vele beroepen op de administratieve rechter. Uit een oogpunt van zorgvuldige verdeling van rechtsprekende taken acht de Raad het wenselijk om in de onderhavige regeling, waarin de Minister van Economische Zaken een centrale rol speelt, zowel voor de aanvragers als voor derden-belanghebbenden beroep open te stellen op het College van Beroep voor het bedrijfs-

leven. Dit is immers ook reeds als administratieve rechter aangewezen in artikel 53 van de met de onderhavige regeling ten dele verwante Drank- en Horecawet. Omdat het om een gespecialiseerde economische materie gaat, hetgeen mede blijkt uit de aanwijzing van alle strafbare feiten tot economische delicten, is de Raad van oordeel dat het College van Beroep voor het bedrijfsleven de meest aangewezen administratieve rechter is.

Mochten de bewindslieden desondanks van mening zijn dat geen speciale regeling van het beroep moet worden opgenomen dan dient in de toelichting op de artikelen 30k, 30l en 30s tot uitdrukking te komen dat de Afdeling rechtspraak van de Raad van State beslist of beroep bij haar openstaat. In de toelichting op artikel 30s ware voorts het misverstand te vermijden dat derden die door het besluit rechtstreeks in hun belang zijn getroffen, niet tegen het besluit in beroep kunnen gaan, doch slechts privaatrechtelijk verhaal zouden kunnen krijgen.

Handhaving van de voorgestelde regeling

4. Het wetsontwerp scheidt administratieve en strafrechtelijke sancties naast elkaar, hetgeen aanvaardbaar geacht kan worden, mits op beide terreinen voldoende verfiende mogelijkheden tot optreden bestaan. Het ontwerp voorziet echter, zowel voor geringe als voor ernstige overtredingen, slechts in één administratieve sanctie; die intrekken van de vergunning. Het toepassen van deze sanctie leidt imperatief tot weigering van een vergunning voor een periode van twee of drie jaar, met het gevolg dat de vergunningplichtige al die tijd niet aan de markt mag deelnemen. Afgezien van de mogelijkheid dat dit tot een vlucht in de illegaliteit leidt, komt deze sanctie het college vooral bij lichtere overtredingen al te zwaar voor. De Raad acht het dan ook een gemis dat niet is voorzien in een of meer administratieve sancties, waaraan minder verstrekkende gevolgen zijn verbonden. Hierbij kan gedacht worden aan verscheping van de voorschriften aan de vergunning verbonden, aan administratieve boetes alsmede aan het stellen van een termijn voor intrekking van de vergunning, indien de situatie voordien niet in het reine is gebracht. Aldus kan bereikt worden dat de vergunningverlenende instantie zelf een meer verfiend stelsel van mogelijkheden heeft om haar beleid te doen uitvoeren, en voor de handhaving van haar voor-

schriften niet afhankelijk is van een andere instantie, namelijk het openbaar ministerie.

Tevens kan voorkomen worden dat bij gemis aan andere sancties dan de intrekking van een vergunning toevlucht gezocht moet worden bij het strafrecht. Dit gedeelte van het recht zou dan fungeren als het meest voor de hand liggende instrument voor de overheid om haar beleid te doen uitvoeren, hetgeen niet in overeenstemming geacht wordt met het inzicht dat strafrecht alleen als uiterste middel ware toe te passen.

Het college dringt er dan ook op aan om lichtere administratieve sancties mogelijk te maken, waaraan niet het imperatieve gevolg van de artikelen 30e en 30k is verbonden. Hierbij heeft het college niet voorbij gezien aan het feit dat artikel 30s, vierde lid reeds een lichtere sanctie kent in gevallen die in aanmerking zouden kunnen komen voor intrekking van een toelating.

Wat de intrekking in het algemeen betreft merkt de Raad op, dat in het wetsontwerp, anders dan in artikel 31 van de Drank- en Horecawet, niet is geregeld wanneer de intrekking van een vergunning van kracht wordt. De Raad acht, gezien de ver strekkende gevolgen, een uitdrukkelijke regeling wenselijk.

Het gevolg van de intrekking van een door de burgemeester verleende vergunning (artikel 30e) roept nog bijzondere vragen op. Vooreerst is het niet duidelijk of de intrekking van de vergunning in de gemeente A voor dezelfde persoon moet leiden tot het afwijzen van een aanvraag in gemeente B. Niet duidelijk is voorts of zulks ook zou gelden indien de vergunninghouder zijn bedrijf in gemeente A liquideert – waardoor bij voorbeeld zijn drank- en horecavergunning aldaar vervalt en zijn vergunning tot het aanwezig hebben van speelautomaten moet worden ingetrokken (artikel 30f) – ten einde een nieuw bedrijf in gemeente B te beginnen. Voorts is niet duidelijk of het vervallen van een vergunning als bedoeld in de Drank- en Horecawet om redenen, die met de handel en wandel van de vergunninghouder niet van doen hebben, tot gevolg moet hebben, dat daarna gedurende 2 jaren geen vergunning tot het aanwezig hebben van speelautomaten kan worden afgegeven.

Het college acht, gelet op de ver strekkende gevolgen, een heroverweging van de artikelen 30e en 30f in hun onderlinge samenhang wenselijk en meent verder dat er in de toelichting meer duidelijkheid ware te verschaffen.

Artikel 30

De Raad vraagt zich af of een registratie een bestanddeel van de omschrijving van een speelautomaat moet zijn. Het lijkt niet ondenkbaar automaten te vervaardigen die het resultaat niet registreren, maar zonder nadere aankondiging prijzen uitkeren. Deze speelautomaten zouden buiten de onderhavige definitie en derhalve buiten de werking van deze regeling vallen. De toelaatbaarheid ervan zou dan weer getoetst moeten worden aan het voor dit soort instrumenten niet trefzeker gebleken verbod van artikel 1 van de Wet op de kansspelen.

Artikel 30c

Uit zaken, waarin beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad is ingesteld, is het bekend dat de burgemeesters van sommige gemeenten – waaronder ook provinciehoofdstaatsen – zich, bij toepassing van het bestaande artikel 30 op het standpunt stellen dat de openbare orde alleen geëerd om vergunningen te verlenen voor het aanwezig hebben van speelautomaten in horecabedrijven, doch niet in speelautomatenhallen. Uit de jurisprudentie van de Afdeling kan niet worden afgeleid dat een dergelijk beleid met de wet onverenigbaar zou zijn.

Nu in de voorgestelde bepaling speelautomatenhallen uitdrukkelijk zijn genoemd, rijst de vraag of in de toekomst de burgemeester de vrijheid bezit om dergelijke inrichtingen categoriaal uit te sluiten. Een verduidelijking op dit punt acht de Raad wenselijk. Ook ware nader toe te lichten waarom volgens het wetsontwerp speelautomatenhallen in het algemeen toelaatbaar worden geacht, ook al is dit kennelijk in strijd met de praktijk in een aantal gemeenten.

Artikel 30d

In de toelichting is vermeld, dat de burgemeester aan een vergunning steeds onder meer het voorschrift moet verbinden dat alleen door de Minister van Economische Zaken toegelaten speelautomaten mogen opgesteld. De Raad is van oordeel dat deze bepaling in het wetsartikel zelf behoort te worden opgenomen.

Artikel 30i

Om buiten twijfel te stellen dat de in het tweede lid bedoelde heffing het karakter van een vergoeding voor be-

paalde van overheidswege te verrichten werkzaamheden heeft, ware in deze bepaling aan te geven waartoe de vergoeding dient. Dit is in artikel 30o, vijfde lid, terecht, wel geschied.

Artikel 30j

De Raad is van oordeel dat ook in dit artikel ware op te nemen dat – zoals in de toelichting vermeld – in de voorschriften een bepaling wordt opgenomen dat uitsluitend door de Minister van Economische Zaken toegelaten speelautomaten worden geëxploiteerd.

Artikel 30k

Dit artikel noemt een imperatieve weigeringsgrond. Het is de Raad opgevallen, dat daarnaast geen facultatieve weigeringsgronden in het wetsontwerp zijn genoemd. Hij vraagt zich af of daaraan geen behoefte bestaat, vooral nu artikel 30j wel voorziet in het geven van voorschriften bij de vergunning. Het college acht het wenselijk dat door het aanduiden van de weigeringsgronden tevens een indicatie wordt gegeven over de aard van de voorschriften, andere dan die, welke hiervoor bij artikel 30j reeds ter sprake kwamen.

Artikelen 30o en 30r

In het systeem van de regeling zijn de merktekens voor de overeenkomstig een toegelaten model gemaakte machines van essentieel belang voor de controle op de naleving van de wet. In het verschaffen van het recht die tekens te plaatsen ligt een belangrijk element van vertrouwen besloten. De Raad vraagt zich dan ook af of in de regeling niet ware te voorzien dat, indien een ander dan de fabrikant de toelating vraagt en de tekens mag aanbrenge, deze daartoe een verklaring van geen bezwaar behoeft van een Nederlandse instantie.

Artikel 30s

Het gevolg van de intrekking van een toelating is dat het aanwezig hebben van de betrokken speelautomaten verboden en strafbaar is. Alleen een bekendmaking in de Staatscourant is voorgeschreven. Het college vraagt zich af of de rechten van derden niet meer doelmatig worden beschermd indien in de wet de mogelijkheid wordt geopend om de fabrikant, wiens toelating wordt ingetrokken, te verplichten daarvan aan zijn afnemers mededeling te doen.

Artikelen 30v, 30w en 30x

Naar het oordeel van de Raad blijkt uit de toelichting op deze artikelen onvoldoende waarom toezichhoudende ambtenaren moeten worden aangewezen, die in de praktijk ook opsporingsbevoegdheid zullen hebben, terwijl zij in hun hoedanigheid van controleur meer bevoegdheden zullen hebben dan in hun kwaliteit van opsporingsambtenaar. Er is op gewezen dat de volgens het wetsontwerp strafbaar gestelde feiten economische delicten zullen zijn – een voorstel waarmee de Raad, mede gezien de toelichting daarop, kan instemmen – en dat de opsporingsambtenaren daarom reeds extra bevoegdheden hebben. Juist daarom rijst de vraag of daarmee niet kan worden volstaan. Dat opsporingsambtenaren ingevolge de Wet op de economische delicten, zoals in de memorie van toelichting is gesteld, eerst dan zouden mogen optreden, indien er een concrete verdenking van een strafbaar feit bestaat, vloeit niet noodzakelijk voort uit de artikelen 19–24 van deze wet en wordt, indien de Raad goed is ingelicht, in de praktijk ook niet als gedragslijn aanvaard. Een aantal economische wetten, bij voorbeeld de Landbouwwet, kent ook geen bepalingen over bevoegdheden van controlerende ambtenaren. De opsporing lijkt daar niet onder te lijden.

De Raad vraagt zich dan ook af of de betrokken artikelen nodig zijn en of derhalve met enkele aanvullingen ten opzichte van de artikelen 19–24 van de Wet op de economische delicten kan worden volstaan. In elk geval acht hij een nadere uiteenzetting in de toelichting nodig.

Artikel 30y

Voor zover de Raad kan nagaan hebben degenen tot wie de plicht tot geheimhouding is gericht de status van ambtenaar. De vraag rijst dan ook of aan deze bepaling behoefte bestaat. Overigens meent de Raad dat een geheimhoudingsbepaling indien nodig beter op de gehele wet dan op de nieuwe titel over speelautomaten betrekking kan hebben.

De Raad van State geeft U in overweging het wetsontwerp te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
M. Ruppert

