

Zitting 1980-1981

16 481

Herziening van de Wet op de kansspelen (speelautomaten)

C

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 11 november 1980

Blijkens mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 2 mei 1980, nr. 20, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het ontwerp van wet tot herziening van de Wet op de kansspelen (speelautomaten) rechtstreeks aan de eerste ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 juli 1980, mogen wij U hierbij aanbieden.

Algemeen

1. De Raad begint zijn algemene beschouwing met de strekking van het wetsontwerp weer te geven. Met de strekking en de opzet daarvan kan de Raad zich verenigen. Met betrekking tot enkele onderdelen heeft hij vragen gesteld, die wij als volgt beantwoorden.

2. Het college heeft zich afgevraagd of de voorgestelde regularisatie van het spelen om prijzen of geld kan voorkomen dat de verliezen die kunnen optreden beperkt blijven tot een bedrag «dat sociaal aanvaardbaar lijkt» (memorie van toelichting, § 3). Enige aanduiding van de orde van grootte acht de Raad op haar plaats, omdat in de toelichting niet is vermeld om welk bedrag het hier zou gaan. Hij verwijst daarbij naar de in de memorie van toelichting (§ 7) beschreven regeling in de Duitse Bondsrepubliek, die tot doel heeft de speler gemiddeld per uur niet

meer te laten verliezen dan de hoogte van «zijn uurloon». De Raad merkt hierbij op dat niet is vermeld of dit doel in de praktijk wordt bereikt. Hij vraagt zich bovendien af of bij een dergelijk bedrag de exploitatie nog wel lonend kan zijn.

Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. Het verlies dat gemiddeld per uur kan worden geleden wordt bepaald door een aantal met elkaar samenhangende factoren, zoals de inworp, de speelduur, de beïnvloedingsmogelijkheden en het uitkeringspercentage. In de uitvoeringswetgeving worden daaromtrent voorschriften vastgesteld. Er vindt thans onderzoek plaats naar de wijze waarop deze factoren zodanig op elkaar kunnen worden afgesteld, dat het te verliezen bedrag op een sociaal aanvaardbaar niveau kan worden gefixeerd. Onze gedachten gaan daarbij uit naar een bedrag van circa f 30 per uur. Op basis van dit bedrag lijkt een redelijke exploitatie zeer wel mogelijk. Geregeld onderzoek met betrekking tot de, naar gelang de marktontwikkelingen steeds wisselende, kostenstructuur van de exploitatie zal moeten aantonen of het bedrag lager kan worden gesteld dan wel moet worden opgetrokken.

In de Duitse Bondsrepubliek heeft de wetgever het gemiddelde verlies per uur vastgesteld op een bedrag van DM 28,8. De hoogte van dat bedrag wordt bepaald door een maximum inworp

van DM 0,30, een speelduur van 15 seconden en een minimum uitkering van 60% ($\frac{40}{100} \times \frac{3600}{15} \times 0,30 = \text{DM } 28,80$).

Uit het feit dat de exploitatie van kansspelautomaten in de Duitse Bondsrepubliek rendabel blijkt te zijn, mag niet zonder meer worden afgeleid dat bij een vergelijkbare opbrengst ook in Nederland een rendabele exploitatie mogelijk is. Niettemin kan aan de Duitse gegevens een belangrijke indicatieve waarde worden toegekend. Interne berekeningen met betrekking tot de exploitatielasten en schattingen van de opbrengsten hebben tot de conclusie geleid, dat bij aanvaardbare verliezen voor de spelers een rendabele exploitatie voor de ondernemers mogelijk moet zijn. Gegevens uit de speelautomatenbranche, ook in het buitenland, bevestigen dat.

De Raad merkt terecht op dat niet voorkomen kan worden dat één speler achtereenvolgens meer toestellen speelt, zodat hij op één dag meer dan één dagloon aan verlies kan lijden.

In dit verband wijzen wij erop, dat de mogelijkheden daartoe kunnen worden beperkt doordat het aantal toestellen per lokatie zal worden gemaximeerd. Voorschriften daaromtrent worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 30c, tweede lid.

Administratief beroep

De Raad vervolgt met op te merken dat in de toelichting op de artikelen 30k en 30l uiteen is gezet, waarom terzake 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 meent de Raad dat er in de toelichting aandacht aan ware te besteden dat eventueel ook derden-belanghebbenden een beroep kunnen instellen. Er zijn velerlei soorten 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 bedrijfsleven. De Raad wijst erop dat dit college ook reeds als administratieve rechter is 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.

Aan ons voorstel om tegen besluiten, die op grond van de nieuwe Titel inzake speelautomaten kunnen worden genomen, beroep open te stellen op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State ligt de overweging ten grondslag, dat bij deze Afdeling thans beroep mogelijk is tegen vrijwel alle besluiten welke op grond van de Wet op de kansspelen tot stand komen. Vanuit systematisch oogpunt zou één administratieve rechter voor de gehele regeling de voorkeur verdienen.

Aan de andere kant kunnen wij ons vinden in het betoog van de Raad, dat de nieuwe Titel inzake speelautomaten een specifieke regeling behelst van bestuursrechtelijke ordening, waarbij economische belangen in het geding zijn. Het ontmoet bij ons dan ook geen bezwaar om het College van Beroep voor het bedrijfsleven in het onderhavige wetsontwerp als administratieve

rechter aan te wijzen. Daartoe is in Titel Va een nieuwe § 6 ingevoegd, waarin de regeling inzake het beroep is opgenomen. In verband daarmee is ook de memorie van toelichting aangevuld (zie de toelichting op artikel 30v). In de toelichting bij artikel 30s is tevens, ter vermindering van het misverstand dat volgens de Raad zou kunnen ontstaan, de alinea geschrappt waarin de indruk werd gewekt dat derden tegen het in dat artikel bedoelde besluit in beroep zouden kunnen gaan, doch hun aanspraken slechts langs privaatrechtelijke weg geldend zouden kunnen maken.

Handhaving van de voorgestelde regeling

4. De Raad acht het aanvaardbaar dat in het wetsontwerp administratieve en strafrechtelijke sancties naast elkaar bestaan, mits op beide terreinen voldoende verfijnde mogelijkheden tot optreden aanwezig zijn. De Raad meent dat, nu het ontwerp slechts voorziet in één administratieve sanctie (het intrekken van de vergunning), deze vooral bij lichtere overtredingen als een te zwaar middel moet worden aangemerkt. Toepassing van deze sanctie leidt imperatief tot weigering van een vergunning voor een periode van twee tot drie jaar, met het gevolg dat de vergunningsplichtige al die tijd niet aan de markt mag deelnemen.

De Raad zou dan ook de voorkeur willen geven aan een of meer administratieve sancties, waaraan minder verstrekkende gevolgen zijn verbonden. Hij denkt daarbij aan verscherping van de aan de vergunning verbonden voorschriften, 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. Volgens de Raad kan aldus worden bereikt dat de vergunningverlenende instantie, doordat zij beschikt over een verfijnd stelsel om haar beleid te doen uitvoeren, voor de handhaving van haar voorschriften niet afhankelijk is van een andere instantie, namelijk het openbaar ministerie. Dit laatste zou tevens betekenen dat de administratie haar toevlucht moet zoeken bij het strafrecht, terwijl dat gedeelte van het recht alleen als uiterste middel behoort te worden toegepast.

Ten aanzien van deze algemene beschouwing van de Raad, waarmee in principe wordt ingestemd, merken wij het volgende op. Wij ontveinen ons niet dat in de speelautomatenbranche, gezien de grote financiële belangen

die daarbij in het geding zijn, de drang naar wetsontduiking groot is. In § 6 van de memorie van toelichting hebben wij betoogd dat, waar wetsontduiking een financieel aantrekkelijke gelegenheid vormt, een vlucht in de illegaliteit kan ontstaan. Gelet op ons uitgangspunt dat er een redelijke mate van zekerheid moet bestaan dat de nieuwe regeling ook metterdaad wordt nageleefd, hebben wij in het wetsontwerp voor een strak vergunningenregime gekozen. Wij verwachten dat van de intrekking van een vergunning in de tak van handel, die het wetsontwerp bestrijkt, een belangrijke preventieve werking zal uitgaan.

Anderzijds realiseren wij ons ook dat een te strak vergunningenbeleid een averechts effect teweeg zou kunnen brengen. Wanneer iemand, wiens vergunning is ingetrokken, daardoor niet meer aan het marktverkeer kan deelnemen, neemt de kans toe dat hij zich in de illegaliteit begeeft. Om te voorkomen dat een dergelijk effect optreedt dat de nieuwe regeling nu juist beoogt tegen te gaan, zouden wij de suggestie van de Raad willen overnemen om in het administratieve sanctiesysteem zekere verfijningen aan te brengen, die moeten bewerkstelligen dat een vergunninghouder vooral bij lichtere overtredingen niet van algehele deelname aan de markt wordt uitgesloten.

In verband met het vorenstaande hebben wij in het wetsontwerp ten aanzien van de drie soorten vergunningen (de toelating, de exploitatie- en de aanwezigheidsvergunning) de bepaling opgenomen, dat de vergunninghouder alvorens diens vergunning wordt ingetrokken in de gelegenheid kan worden gesteld binnen een daartoe te bepalen termijn tot naleving van de bij of krachtens de nieuwe Titel vastgestelde bepalingen of de aan de vergunning verbonden voorschriften over te gaan (vgl. de artikelen 30f, derde lid, 301, derde lid, en 30s, derde lid). Eerst wanneer de vergunninghouder in gebreke blijft aan de gestelde voorwaarden te voldoen, ontstaat voor de vergunningverlenende instantie de bevoegdheid c.q. de verplichting om de vergunning in te trekken.

Voorts hebben wij gemeend de toepassing van de aan de intrekking van een vergunning gekoppelde weigeringsgrond, in geval een nieuwe vergunning wordt aangevraagd, niet imperatief te moeten voorschrijven. Het weigeren van een nieuwe vergunning is thans facultatief gesteld, zodat de overheid het instrument van de weigering kan hanteren naar gelang de ernst van de overtreding (zie de artikelen

30e, tweede lid, onder a, 30k, eerste lid, en 30p, eerste lid, onder a).

Aldus wordt op tweeërlei wijze aan het voorstel van de Raad tegemoet gekomen: de nalatige vergunninghouder kan in de gelegenheid worden gesteld de situatie met de vergunning in overeenstemming te brengen, en de vergunningverlenende instantie is niet meer verplicht om bij intrekking van een eerdere vergunning de aanvraag om een nieuwe vergunning af te wijzen.

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 verstreckende gevolgen, een uitdrukkelijke regeling wenselijk.

De opmerking van de Raad gaat er kennelijk van uit, dat omtrent het van kracht worden van een besluit tot intrekking uitdrukkelijk iets geregeld moet worden. Wij zijn evenwel van mening dat, wanneer daaromtrent niets is bepaald, de hoofdregel geldt dat het besluit onmiddellijk van kracht wordt, tenzij in het besluit zelf ten aanzien van de inwerkingtreding een andere regeling is getroffen.

Een bijzondere regeling omtrent de inwerkingtreding heeft alleen zin wanneer men van die hoofdregel wil afwijken. Daarvoor echter achten wij geen goede gronden aanwezig, teminder nu de vergunninghouder, die in strijd met de voorschriften handelt, moet worden gehoord alvorens de vergunning mag worden ingetrokken, en hij bovendien in de gelegenheid kan worden gesteld binnen een bepaald aangegeven termijn tot naleving van de voorschriften over te gaan. Wanneer de vergunninghouder desondanks in gebreke blijft en op grond daarvan tot intrekking van de vergunning wordt besloten, is er minder reden de inwerkingtreding van het besluit tot intrekking te laten afhangen van het tijdstip waarop de beroepstermijn is verstrekken of de vergunninghouder de aangegeven beroepsprocedure heeft doorlopen en op het besluit te zijnen nadele onherroepelijk is beslist. Zulks neemt evenwel niet weg dat de vergunninghouder, die meent dat zijn vergunning ten onrechte is ingetrokken, op grond van artikel 65 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie aan de voorzitter van het College van Beroep voor het bedrijfsleven een voorlopige voorziening kan vragen.

Bij de Raad zijn nog bijzondere vragen gerezen over de gevolgen die aan de intrekking van een door de burge-

meester verleende vergunning kunnen zijn verbonden. Vooreerst acht de Raad 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 de gemeente B. Voorts meent de Raad dat niet duidelijk is of zulks ook zou gelden indien de vergunninghouder zijn bedrijf in gemeente A liquideert – waardoor bij voorbeeld zijn drank- en horecavergeving 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. De Raad acht het eveneens 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.

De door de Raad opgeworpen vragen hebben hun beantwoording gevonden in een nieuw artikel 30e, tweede lid, onder a (voorheen eerste lid, onder a). Herplaatsing van de bepaling heeft tot gevolg dat, zoals eerder uiteengezet, het besluit tot intrekking van een vergunning niet meer hoeft te leiden tot verplichte weigering van een nieuwe vergunning. Voorts maakt de bepaling geen onderscheid naar de gemeente waar de vergunning is ingetrokken, terwijl nu ook uitdrukkelijk is aangegeven dat de intrekking moet zijn gebaseerd op overtreding van het bij of krachtens de nieuwe Titel bepaalde of de aan de vergunning verbonden voorschriften (de intrekkinggrond genoemd in artikel 30f, eerste lid, onder c, en tweede lid, onder a).

De nieuwe bepaling laat dus voor de burgemeester de nodige beoordelingsruimte. Hij kan de weigering van een nieuwe vergunning, ongeacht in welke gemeente de vorige is ingetrokken, laten afhangen van de ernst van de overtreding. Indien de vergunning om andere redenen is ingetrokken (sluiting van het horecabedrijf), kan een nieuwe aangevraagde vergunning niet worden geweigerd. De toelichting bij artikel 30e is op dit punt aangepast.

Artikel 30

De Raad heeft zich afgevraagd of de registratie van het spelresultaat een bestanddeel van de omschrijving van een speelautomaat moet zijn. Het lijkt zijns inziens 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.

De door de Raad gemaakte opmerking lijkt ons juist. De registratie van het spelresultaat behoort ook naar onze opvatting niet mede de reikwijdte van de definitie te bepalen. Het woord «geregistreerde» is dan ook in de definitie van artikel 30 geschrapt. De verplichting dat elke kansspelautomaat het spelresultaat moet registreren hoort thuis in de op grond van artikel 30n vast te stellen voorschriften, welke gelden als voorwaarden tot toelating van een model.

Artikel 30c

In dit artikel zijn speelautomatenhalven uitdrukkelijk genoemd als inrichtingen waarvoor de burgemeester vergunning tot het aanwezig hebben van speelautomaten kan verlenen. De Raad herinnert eraan dat burgemeesters van sommige gemeenten de opvatting huldigen, dat het huidige artikel 30 niet verplicht tot het verlenen van een vergunning voor het aanwezig hebben van speelautomaten in een speelautomatenhal. De Raad vraagt zich af of in de toekomst de burgemeester op basis van artikel 30c de vrijheid bezit om dergelijke inrichtingen categoriaal uit te sluiten. Een vreedelijk op dit punt acht de Raad wenselijk. Ook ware naar zijn oordeel nader toe te lichten waarom volgens het wetsontwerp speelautomatenhalven in het algemeen toelaatbaar worden geacht, ook al is dit kennelijk in strijd met de praktijk in een aantal gemeenten.

Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. Volgens het wetsontwerp kan voor het aanwezig hebben van speelautomaten in een speelautomatenhal alleen vergunning worden verleend wanneer voor die inrichting een (zelfstandige) vergunning is afgegeven. De bevoegdheid om thans een vergunning voor een speelautomatenhal te weigeren is beperkt en niet onomstreden. Wij zijn het met de Raad eens dat de onduidelijkheid die op dit punt bestaat door het wetsontwerp beter zou kunnen worden weggenomen. Wij stellen daarom voor artikel 30c, eerste lid, onder c, in die zin te wijzigen, dat de vergunning voor het aanwezig hebben van speelautomaten in een speelautomatenhal

alleen door de burgemeester kan worden verleend, voor zover het houden van een speelautomatenhal krachtens een vergunning van de burgemeester bij gemeentelijke verordening is toegestaan. Deze bepaling opent dus de mogelijkheid dat de gemeentelijke wetgever het exploiteren van speelautomatenhallen in zijn geheel verbiedt dan wel in beperkte mate met vergunning van de burgemeester toestaat. Gelet op de consequenties van het op dit punt te voeren beleid lijkt het ons aangewezen wanneer het principebesluit mede door de gemeenteraad wordt genomen en niet uitsluitend aan de burgemeester wordt overgelaten. Zie ook de aangepaste toelichting bij artikel 30c.

Artikel 30d

De Raad verwijst naar de memorie van toelichting waarin 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 worden opgesteld. De Raad is van oordeel dat deze bepaling in het wetsartikel zelf behoort te worden opgenomen.

In dit verband merken wij op dat het strikt genomen niet nodig is dat in de vergunning ook het voorschrift wordt opgenomen, dat alleen door de Minister van Economische Zaken toegelaten speelautomaten worden opgesteld. Het exploiteren van niet toegelaten speelautomaten is immers als een zelfstandig verbod geconstrueerd (artikel 30t, onder c), terwijl overtreding van dat verbod kan leiden tot intrekking van de vergunning (artikel 30f, eerste lid, onder c). Ook bij het niet opnemen van het betreffende voorschrift is dus in een administratieve sanctie voorzien. Om misverstand hierover uit te sluiten is de betreffende passage in de memorie van toelichting geschrapt.

Artikel 30i

De Raad is van mening dat in het wetsontwerp tot uitdrukking zou moeten worden gebracht dat het bedrag, dat verschuldigd is bij het indienen van een aanvraag om een exploitatievergunning, strekt tot vergoeding voor bepaalde van overheidswege te verrichten werkzaamheden. Het college verwijst daarbij naar artikel 30o, vijfde lid, waarin dit wel is gebeurd.

Blijkens § 8 van de memorie van toelichting strekt het verschuldigde bedrag tot vergoeding van de kosten die aan de uitvoering van de wet zijn ver-

bonden. Met deze bewoordingen is artikel 30i, tweede lid, aangevuld. Overeenkomstig deze formulering is eveneens artikel 30o, vijfde lid, gewijzigd.

Artikel 30j

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

Ook deze opmerking van de Raad heeft ons aanleiding gegeven artikel 30j, eerste lid, in overeenkomstige zin aan te vullen (vgl. de wijziging van artikel 30d, eerste lid).

Artikel 30k

Het is de Raad opgevallen dat dit artikel een imperatieve weigeringsgrond noemt, maar dat het wetsontwerp daarnaast geen facultatieve weigeringsgrond kent. 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, anders dan die, welke hiervoor bij artikel 30j reeds ter sprake kwamen.

Het is ons niet duidelijk geworden wat de Raad met deze opmerking bedoelt. De voorschriften, waarover de Raad spreekt, komen eerst in het vizier wanneer zij worden overtreden, met andere woorden wanneer de vergunning reeds is verleend. Artikel 30k evenwel heeft betrekking op de *weiger*ing van een vergunning. Wij vermogen niet in te zien op welke wijze door het aanduiden van de weigeringsgronden tevens een indicatie kan worden gegeven over de aard van de voorschriften.

In dit verband merken wij nog het volgende op. De imperatieve weigeringsgrond van artikel 30k heeft betrekking op het geval, dat een eerder verleende vergunning is ingetrokken en nog geen drie jaren zijn verstreken sedert de beschikking tot intrekking onherroepelijk is geworden. Een vrijwel gelijklopende weigeringsgrond was aanvankelijk opgenomen in artikel 30e, eerste lid, onder a. In § 4 van dit nader rapport zijn de redenen uiteengezet die tot wijziging van de hier bedoelde bepaling hebben geleid. Voor een deel om dezelfde redenen hebben wij gemeend artikel 30k, eerste lid, in

overeenkomstige zin te moeten wijzigen. De wijziging komt erop neer dat alleen de intrekking van een vorige vergunning wegens overtreding van het bij of krachtens de wet bepaalde of de aan de vergunning verbonden voorschriften betekenis kan hebben voor het weigeren van de nieuwe vergunning en dat de imperatieve weigeringsgrond is veranderd in een facultatieve, zodat de vergunningverlenende instantie zijn beslissing tot weigeren kan laten afhangen van de ernst van de overtreding. Een wijziging van dezelfde strekking brachten wij aan in artikel 30p voor wat de weigering van de toelating betreft.

Artikelen 30o en 30r

De Raad vervolgt met op te merken dat in het systeem van de regeling de merktekens voor de overeenkomstig een toegelaten model gemaakte machines van essentieel belang zijn voor de controle op de naleving van de wet. In het verschaffen van het recht die tekens te plaatsen ligt, aldus de Raad, een belangrijk element van vertrouwen besloten. Hij 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 aanbrengen, deze daartoe een verklaring van geen bezwaar hoeft van een Nederlandse instantie.

De Raad constateert terecht dat de merktekens, aangebracht op de overeenkomstig een toegelaten model vervaardigde machines, van essentieel belang zijn voor de controle op de naleving van de wet. Het recht om de merktekens te mogen aanbrengen wordt daarom slechts toegekend aan de fabrikant of diens gemachtigde, zijnde degene die, direct of indirect, de verantwoording kunnen dragen voor de vereiste overeenstemming tussen het toegelaten model en de machines die voorzien zijn van het voor dat model vastgestelde merkteken. Voor het opleggen van een extra verplichting aan een door de fabrikant gemachtigde, in de vorm van een eis tot overlegging van een verklaring van geen bezwaar van een Nederlandse instantie, achten wij geen termen aanwezig. Onzes inziens mag worden aangenomen dat de fabrikant bij het verlenen van een machtiging als hier bedoeld met de nodige zorgvuldigheid te werk zal gaan. De fabrikant kan immers aanmerkelijk in zijn belangen worden geschaad, indien een op zijn naam gestelde toelating van een model zou worden ingetrokken wanneer zijn gemachtigde niet voldoet aan de

verplichtingen inzake het aanbrengen van merktekens (artikel 30s, tweede lid, juncto artikel 30r, vijfde lid, sub a). Een zelfde overweging geldt ten aanzien van de aan de fabrikant geboden mogelijkheid om een gemachtigde te belasten met het doen van de aanvraag om toelating (artikel 30o, tweede lid). Het is ook in dat geval degene die de machtiging heeft verleend, i.c. de fabrikant, die de gevolgen moet ondervinden van een nalatigheid van de zijde van de gemachtigde (artikel 30o, zesde lid).

De door de Raad gemaakte opmerking heeft ons evenwel aanleiding gegeven tot een nadere bestudering van de in het ontwerp neergelegde regeling met betrekking tot de verplichtingen welke samenhangen met het aanbrengen van merktekens (artikel 30r, vijfde lid, sub a). Volgens de memorie van toelichting zal de in artikel 30r, vijfde lid, sub a). Volgens de memorie van toelichting zal de in artikel 30r, vijfde lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften geven omtrent de verplichting tot het aanbrengen van de merktekens. Die voorschriften hebben betrekking op verplichtingen die gelden voor degene aan wie de merktekens zijn afgegeven.

In deze formulering ligt een beletsel opgesloten om aan de fabrikant of zijn gemachtigde de verplichting op te leggen om de vereiste merktekens op de machines aan te brengen alvorens zij in de handel worden gebracht. De fabrikant of zijn gemachtigde kan immers niet worden *verplicht* om merktekens aan te vragen, zodat hij indien hij daarin bepaalde voordelen zou zien, het aanvragen van merktekens achterwege kan laten en zich aldus kan onttrekken aan de voorschriften die bij algemene maatregel van bestuur voor de aanvragers van merktekens zullen worden gegeven. Zo zouden bij voorbeeld mala fide fabrikanten, in het bijzonder in een stadium waarin zij geen belang meer hebben bij het op *langere termijn voortzetten van hun productie*, op deze wijze gemakkelijk de belangen van hun afnemers kunnen schaden zonder zelf enig nadeel te ondervinden of zonder zich zelf schuldig te maken aan strafbaar feit. Om aan het bovenbedoelde bezwaar tegevocht te komen is artikel 30r, vijfde lid, onder a, gewijzigd in die zin dat daarin slechts wordt gesproken van «het aanbrengen van merktekens en de daarmee samenhangende verplichtingen». Over de inhoud van die verplichtingen worden bij algemene maatregel van bestuur nadere regels vastgesteld.

Artikel 30s

De Raad merkt op dat de intrekking van een toelating tot gevolg heeft dat het aanwezig hebben van de betrokken speelautomaten verboden en strafbaar is. In dat geval is bekendmaking in de Staatscourant 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.

Wij zijn van opvatting dat het hier bedoelde voorschrift ter bescherming van de rechten van derden – waar de Raad terecht de nadruk op legt – zich moeilijk in een wettelijke regeling laat neerleggen. In de eerste plaats zou met een enkele verplichting voor de fabrikant niet kunnen worden volstaan. Het zullen de exploitanten of de tussenhandelaren zijn, die van de fabrikant of diens gemachtigde (de importeur bij voorbeeld) speelautomaten betrekken, zodat de fabrikant niet die groep personen kan bereiken, die de automaten aanwezig hebben. Over de gegevens van die groep beschikken alleen de exploitanten of de tussenhandelaren. In de tweede plaats rijst de vraag of de mededeling van de intrekking, gelet op de rechtszekerheid die hier in het geding is, kan worden overgelaten aan degene, die bij die mededeling geen belang heeft, en of hier niet eerder een taak is weggelegd voor de instantie die de toelating heeft ingetrokken. Deze instantie, i.c. de Minister van Economische Zaken, zou de mogelijkheid moeten hebben om, door middel van voorschriften met betrekking tot de inrichting van administraties, buiten de fabrikant om rechtstreeks te benaderen die in het bezit zijn van speelautomaten waarvan de toelating is ingetrokken.

Wij stellen ons voor om in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 30z, *nadere regels te geven* waarin met de rechten van derden in dit opzicht rekening wordt gehouden.

Artikelen 30v, 30w en 30x

Ten aanzien van deze artikelen, die in verband met de nieuw ingevoegde §6 zijn vernummerd tot 30w, 30x en 30y, merkt de Raad op dat uit de artikelsgewijze toelichting onvoldoende blijkt waarom toezichthoudende ambtenaren moeten worden aangewezen, die in de praktijk ook opsporingsbevoegdheid zullen hebben, terwijl zij in hun hoedanigheid van contro-

leur meer bevoegdheden zullen hebben dan in hun kwaliteit van opsporingsambtenaar. Er is op gewezen, zo vervolgt de Raad, 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 in gevolge 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, aldus de Raad, 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.

Met het voorstel om de opsporingsbevoegdheden in de Wet op de economische delicten aan te vullen, waardoor de artikelen over de toezichthoudende ambtenaren overbodig zouden worden, gaat de Raad, zo menen wij te mogen opmerken, voorbij aan het wezenlijke onderscheid tussen toezicht en opsporing. Dit onderscheid is in de toelichting op § 6 (thans § 7) uitvoerig toegelicht en gemotiveerd. Wij noemen als het meest in het oog springende verschil dat toezichthoudende ambtenaren eerder dan opsporingsambtenaren tot optreden bevoegd zijn omdat opsporingshandelingen eerst kunnen worden verricht wanneer er sprake is van een concrete verdenking, van een redelijk vermoeden dat een strafbaar feit is gepleegd. Het heeft ons bevreemd dat volgens de Raad het redelijk schuldvermoeden als grondslag voor de uitoefening van opsporingsbevoegdheden niet noodzakelijk voortvloeit uit de artikelen 19–24 van de Wet op de economische delicten en dat het aanleggen van dit criterium, nog steeds volgens de Raad, in de praktijk ook niet als gedragslijn wordt aanvaard.

Wij zijn evenwel van mening dat het systeem van ons Wetboek van Strafvordering tot een tegenovergestelde opvatting dwingt. Als een van de grondbeginselen van het Nederlands strafprocesrecht, zoals met zoveel woorden in artikel 27 van het wetboek is omschreven, geldt dat iemand eerst dan als verdachte wordt aangemerkt wanneer ten aanzien van hem uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit voortvloeit. Wanneer aan deze wettelijke voorwaarde is voldaan en iemand op grond daarvan de procesuele hoedanigheid van verdachte bezit, kunnen tegen hem de maatregelen worden genomen die in het belang van de opsporing en de vervolging nodig zijn. Is aan die voorwaarde niet voldaan – de Hoge Raad legt ter beantwoording van die vraag een streng criterium aan – dan wordt de opsporing als onrechtmatig aangemerkt en mag het in het kader daarvan verzamelde materiaal niet als bewijs worden gebruikt.

Wij wijzen er nog op dat het in artikel 27 Sv. omschreven schuldvermoeden aan elke daad van opsporing of vervolging ten grondslag moet liggen, waarbij het onverschillig is of in een bijzondere wettelijke regeling aan opsporingsambtenaren aanvullende bevoegdheden zijn toegekend. Die bijzondere bevoegdheden tasten het beginsel, op grond waarvan die bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend, niet aan. Zulks moge ook geheel ten overvloede blijken uit artikel 25 van de Wet op de economische delicten, waarin o.m. ten aanzien van de opsporing de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering van toepassing zijn verklaard.

Ondanks de ruime opsporingsbevoegdheden die de Wet op de economische delicten kent, heeft het zin om naast opsporingsambtenaren functionarissen aan te wijzen die met het toezicht op de naleving van de wet zijn belast. Toezichthouders kunnen immers en zullen ook zonder het bestaan van een concrete verdenking optreden tegen al degenen tot wie de wettelijke voorschriften zijn gericht. De werkzaamheden in het kader van het toezicht dragen dan ook een ander karakter. Toezichthouders voeren regelmatig controles uit, dus zonder dat van een strafbaar feit hoeft te zijn gebleken, waarvan een preventief effect kan uitgaan. Een dergelijk toezicht kan tot resultaat hebben dat de wettelijke voorschriften zonder de steun van het strafrecht worden nageleefd. Daar komt bij dat toezichthoudende ambte-

naren – die als zodanig worden aangewezen omdat zij op hun vakgebied specifiek deskundig zijn – het toezicht vaak uitoefenen door voorlichting en adviezen te geven, waardoor kan worden voorkomen dat een met de wet strijdige situatie ontstaat of waardoor deze kan worden opgeheven. Ook in dat opzicht leveren zij een wezenlijke bijdrage aan de handhaving van de wet.

Deze handhavende taak kunnen toezichthoudende ambtenaren ook nog op een andere manier vervullen. Doordat zij middels het uitoefenen van routinematige controles bepaalde strafbare feiten op het spoor kunnen komen, wordt hun vaak opsporingsbevoegdheid verleend (in dit geval op grond van artikel 17, eerste lid, onder 2°, van de Wet op de economische delicten, welke bepaling in zoverre een limitatief karakter draagt dat toezichthoudende ambtenaren, die niet op basis daarvan als opsporingsambtenaar zijn aangewezen, niet van rechtswege ingevolge artikel 142 Sv. alsnog opsporingsbevoegdheid bezitten). Ook in die gevallen, waarin aan toezichthoudende ambtenaren opsporingsbevoegdheid is verleend, heeft het zin, gelet op het eerder genoemde verschil in grondslag waarop de respectieve bevoegdheden kunnen worden gehanteerd, om het onderscheid tussen toezicht en opsporing te handhaven.

Artikel 30y

De Raad vraagt zich vervolgens af of aan artikel 30y behoefte bestaat, nu de daarin geformuleerde plicht tot geheimhouding zich richt tot degenen die de status van ambtenaar hebben.

Wij mogen in dit verband verwijzen naar hetgeen de artikelsgewijze toelichting hierover opmerkt. Weliswaar geldt voor ambtenaren reeds de geheimhoudingsbepaling van artikel 59 ARAR, dit neemt niet weg dat een afzonderlijke bepaling inzake geheimhouding gewenst is, omdat ook niet-ambtenaren bij de uitvoering van de nieuwe Titel kunnen worden betrokken. Wij noemen in dit verband de in artikel 30y, tweede lid, bedoelde personen, door wie toezichthoudende ambtenaren zich kunnen laten vergezellen.

Overigens meent de Raad dat een geheimhoudingsbepaling, indien nodig, beter op de gehele wet dan op de nieuwe Titel over speelautomaten betrekking kan hebben.

Met dit voorstel van de Raad kunnen wij ons verenigen. De geheimhoudingsbepaling van artikel 30y is thans

ondergebracht in een nieuw artikel 41a (Titel VII, Slotbepalingen; zie Artikel I, onderdeel G, van het wetsontwerp). De werkingssfeer van dit artikel is door een redactionele wijziging tot de gehele wet uitgebreid, zodat ook de niet-ambtenaren, die bij voorbeeld bij de uitvoering van de bepalingen inzake casinospelen (artikel 27ij, tweede lid) kunnen worden betrokken, onder de geheimhoudingsplicht vallen.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerp van wet en de gewijzigde memorie van toelichting, met als bijlagen het advies van de Raad en dit nader rapport, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. A. Haars

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
Th. M. Hazekamp.