

Zitting 1982–1983

16 481

## Herziening van de Wet op de kansspelen (speelautomaten)

Nr. 10

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zittingen 1980–1981, en 1981–1982

### NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 23 september 1982

Van de opmerkingen die in het eindverslag naar aanleiding van het wetsontwerp zijn gemaakt, hebben wij met belangstelling kennis genomen. De diverse standpunten, zoals die door de in het eindverslag genoemde organisaties in hun schriftelijk commentaar naar voren zijn gebracht, hebben wij tevens in de hierna volgende beantwoording betrokken.

#### Inleidende opmerkingen

Met belangstelling hadden de leden van de C.D.A.-fractie kennis genomen van de memorie van antwoord en de nota van wijzigingen. Zij constateerden, dat de bewindslieden op een aantal niet onbelangrijke punten tegemoet waren gekomen aan wensen, die blijkens het voorlopig verslag in de Kamer leefden.

Uitgangspunt van het wetsontwerp is de kanalisatiegedachte. Het is daarom van wezenlijke betekenis, dat de betreffende voorschriften zullen worden nageleefd. De leden van de C.D.A.-fractie hadden er dan ook met instemming kennis van genomen, dat er toezichthoudende ambtenaren zullen worden aangesteld. Om welke aantallen gaat het hier? De leden van de P.v.d.A.-fractie, die zich bij deze en de volgende vraag aansloten, informeerden of het hier om nieuwe arbeidsplaatsen gaat. Wat zijn de verschillen in bevoegdheid tussen deze toezichthoudende ambtenaren en de opsporingsambtenaren?

Naar aanleiding van deze vragen van de leden van de fractie van het C.D.A. en van de P.v.d.A. zouden wij het volgende willen opmerken.

Wij achten het noodzakelijk, op het moment van in werking treden van de Wet, behalve over een groep van vijf keuringsambtenaren te kunnen beschikken over een groep van acht gespecialiseerde ambtenaren ten behoeve van regelmatige controlewerkzaamheden op landelijke schaal. De kosten van deze ambtenaren worden gedekt door de inkomsten die de thans voorgestelde regeling zal opleveren.

In de memorie van toelichting, pag. 18, en in de memorie van antwoord, pag. 2, 11 en 17, hebben wij uiteengezet in welk opzicht de bevoegdheden van toezichthoudende ambtenaren enerzijds en die van opsporingsambtenaren anderzijds van elkaar verschillen. Het verschil tussen toezicht en opsporing bestaat hierin dat opsporingshandelingen eerst kunnen worden

verricht wanneer er sprake is van een concrete verdenking, van een redelijk vermoeden dat een strafbaar feit is gepleegd. Toezichthoudende bevoegdheden evenwel kunnen, ook zonder het bestaan van een concrete verdenking, worden toegepast ten opzichte van al degenen tot wie de betrokken wettelijke voorschriften zijn gericht. Door het uitoefenen van een routinematige controle kunnen toezichthoudende ambtenaren bepaalde strafbare feiten op het spoor komen. Om die reden wordt hun ook vaak opsporingsbevoegdheid verleend, zodat zij in beide kwaliteiten kunnen optreden. Dit is ten aanzien van de eerder genoemde acht ambtenaren ook het geval. Daar komt nog bij dat behalve de gespecialiseerde toezichthoudende ambtenaren ook de reguliere politiefunctionarissen met de controle op de naleving van de wet zullen worden belast. Daardoor kan op ruime schaal controle worden uitgeoefend. De reguliere politie kan bij het opmaken van een technisch proces-verbaal de gespecialiseerde toezichthouders om assistentie vragen. De toezichthoudende ambtenaren, die onder verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken in het gehele land kunnen optreden, worden dus belast met de regelmatige controlewerkzaamheden, speciaal gericht op de naleving van de thans voorgestelde bepalingen. Door het geregeld controleren van speelautomaten gaat van hun optreden ook een preventief effect uit. Van belang is voorts dat de toezichthoudende ambtenaren op hun gebied specifiek deskundig zijn. Doen zich bij de uitoefening van hun taak bijzondere problemen voor, dan kunnen zij steeds terugvallen op de technische specialisten van de Dienst van het IJkwezen.

De C.D.A.-leden zouden graag het oordeel vernemen van de bewindslieden over de suggestie van de Vereniging Automatenhandel Nederland om ook (onder)delen van speelautomaten onder de werking van de wet te brengen.

Naar aanleiding van deze suggestie merken wij op, dat veel (onder)delen van een speelautomaat en met name de moderne elektronische (onder)delen kunnen worden gebruikt bij de samenstelling van andere technische voorwerpen. Het lijkt ons niet juist dat het toelatingssysteem, zoals in dit wetsontwerp voorgesteld, ook de onderdelen van speelautomaten zou omvatten. Het zou belemmeringen opwerpen voor de technische handel en industrie. Het kan echter voor een fabrikant van (onder)delen van belang zijn te weten of zijn producten, ingebouwd in een speelautomaat, de toelating van het model daarvan niet in de weg zullen staan. In die gevallen zal de fabrikant de Dienst van het IJkwezen kunnen vragen de (onder)delen te onderzoeken op geschiktheid voor de inbouw in een speelautomaat.

De leden van de commissie behorende tot de fractie van de V.V.D. waren van mening, dat nu de totstandkoming van het wetsontwerp zo lang op zich had laten wachten, rekening moest worden gehouden met de inzichten van de Vereniging Automatenhandel Nederland, die ten tijde van het ontbreken van een adequate wettelijke regeling op het gebied van de speelautomaten toch voor een zekere regularisatie in deze branche heeft gezorgd. Deze leden waren verheugd te vernemen dat de VAN bij de voorbereiding en de afhandeling van het wetsontwerp was en wordt gehoord.

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg zich af of het juist is het tegengaan van concurrentievervalsing en het handhaven van de eerlijkheid in de handel aan te merken als doelstellingen die aan het wetsontwerp ten grondslag liggen. Wordt hiermee niet impliciet erkend, dat de ethische bezwaren tegen het gokken voor de overheid minder een argument vormen om regelend op te treden dan de economische aspecten ervan? Deze fractie was er niet van overtuigd, dat het commune strafrecht onvoldoende mogelijkheden biedt om een wettelijke regeling ter zake te handhaven.

In de memorie van toelichting hebben wij uiteengezet, dat een nieuwe regeling ten aanzien van speelautomaten gewenst is omdat in de praktijk is gebleken, dat bij het publiek de behoefte bestaat kansspelen door middel van speelautomaten te beoefenen. Deze behoefte is een maatschappelijke realiteit die voor de wetgever uitgangspunt dient te zijn, vooral ook nu vaststaat dat een algeheel verbod niet tot gevolg zou kunnen hebben dat

het gokken ook daadwerkelijk uit het maatschappelijk leven verdwijnt. Of de overheid ethische bezwaren tegen het gokken heeft is naar ons oordeel niet doorslaggevend. Het is de taak van de overheid regelend op te treden, waarbij als uitgangspunt geldt dat enerzijds het automaten spel niet tot zodanige verliezen mag leiden dat zwakkere groepen in de samenleving worden benadeeld, terwijl anderzijds een redelijke exploitatie van speelautomaten mogelijk moet worden gemaakt, ten einde een vlucht in de illegaliteit te voorkomen. Bovendien moet er 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 het oog op een effectieve handhaving van de nieuwe regeling is gekozen voor het sanctiesysteem van de wet op de economische delicten (WED). Het economisch strafrecht, waarbij de ordening van het marktverkeer vooropstaat, heeft meer dan het commune strafrecht naast een normerende een sterk regulerende functie. Als doelstelling van de WED staat voorop het tegengaan van concurrentievervalsing en het handhaven van eerlijkheid in de handel. In verband met deze doelstelling en de aard van de markt die de nieuwe regeling bestrijkt, is aansluiting gezocht bij het uitgebreide sanctiepakket van de WED, dat meer modaliteiten kent dan het commune strafrecht. Vanuit een oogpunt van gerichte wetshandhaving komt toepassing van het sanctiesysteem van de WED het meest in aanmerking. Daarmede worden de mogelijkheden tot strafrechtelijk ingrijpen verruimd. Bovendien biedt de WED het voordeel dat alle overtredingen op het gebied van speelautomaten door een gespecialiseerde rechter worden behandeld. Daarbij komt nog dat de opsporingsbevoegdheden in de WED ruimer zijn geformuleerd dan in het Wetboek van Strafvordering. Toepassing van de WED op de nieuwe regeling impliceert dus niet, dat wij meer oog zouden hebben voor de economische aspecten van de aan de orde zijnde problematiek dan voor alle andere aspecten (waaronder de ethische) daarvan. Als de wetgever na afweging van de in het geding zijnde belangen de totstandkoming van de nieuwe regeling wenselijk acht, gaat het vervolgens om de vraag op welke wijze die regeling het best kan worden gehandhaafd.

De minimale ruimte die het wetsontwerp laat voor het voeren van een gemeentelijk beleid beschouwde de G.P.V.-fractie als een bezwaar tegen het wetsontwerp. Met name achtte zij het onjuist in het kader van de bepalingen inzake het aanwezig hebben van speelautomaten op openbare plaatsen te spreken over rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid. Aan het toekennen van reële bevoegdheden aan gemeentebesturen is per definitie verbonden, dat bij de hantering ervan verschillen tussen gemeenten ontstaan. Dit is ook gerechtvaardigd, aldus deze fractie, omdat de omstandigheden in de gemeenten sterk kunnen verschillen.

In de memorie van toelichting hebben wij betoogd dat de burgemeester voldoende vrijheid is gelaten met name ten aanzien van het toezicht dat hij op grond van artikel 221 van de gemeentewet uitoefent. De regeling van het huidige artikel 30 van de Wet op de kansspelen, volgens welke de vergunning tot het aanwezig hebben van speelautomaten door de burgemeester wordt verleend, is in het wetsontwerp gehandhaafd. De burgemeester is een zekere beperking opgelegd ten aanzien van de plaatsen waar speelautomaten mogen worden opgesteld, maar hij is niet verplicht in alle gevallen een vergunning af te geven. Bovendien bezit de gemeentelijke wetgever de vrijheid om bij verordening te bepalen of, en zo ja, hoeveel speelautomatenhallen in de gemeente zullen worden toegelaten. Binnen het kader van de Rijks- en de gemeentelijke wetgeving kan de burgemeester, anders dan de G.P.V.-fractie veronderstelt, bij zijn beleid rekening houden met plaatselijke omstandigheden.

## **Uitgangspunten**

### *Verlies*

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden de vraag of bij de opzet van het gehele systeem van exploitatie van gokautomaten gekeken is naar het Finse systeem. Kan de Kamer nader ingelicht worden over deze opzet? Hoe wordt regelmatig gecontroleerd of niet met de apparatuur is geknoeid?

Het Finse systeem inzake de exploitatie van speelautomaten is ons bekend. Wij hebben ook dat systeem in ons uiteindelijk oordeel laten meewegen. In Finland vindt de exploitatie van speelautomaten van overheidswege plaats, terwijl dit in Nederland in de private sfeer gebeurt. Wij achten het wenselijk dat hierin geen verandering wordt gebracht. Wel is in het thans voorgestelde systeem de exploitatie aan een strak vergunningstelsel onderworpen, waarvan de uitvoering bij de overheid berust. In verband met de vraag van de leden van P.v.d.A.-fractie hoe regelmatig gecontroleerd wordt of met de apparatuur is geknoeid, willen wij verwijzen naar hetgeen wij hierboven hebben opgemerkt ten aanzien van de controle door toezichthoudende en opsporingsambtenaren.

De leden van de V.V.D.-fractie waren het eens met de grondgedachte van het wetsontwerp dat het automaten spel niet mag leiden tot zodanige verliezen dat zwakkere groepen in de samenleving worden benadeeld. Wel zijn zij van mening dat de wetgever terughoudendheid heeft te betrachten, zeker in zaken waar het hier om gaat. Ook die bemoeienis van overheidswege kan een averechts effect teweegbrengen. Zij stelden vast dat de indieners van het wetsontwerp van zins zijn gebleven regels te stellen op het gebied van maximaal gemiddeld verlies en een minimumleeftijd voor het betreden van speelautomatenhallen.

Wij zijn het met de leden van de V.V.D.-fractie eens dat de overheid in zaken als deze terughoudendheid moet betrachten. Daarom hebben wij ook voor een tussenoplossing gekozen. Naar ons oordeel wordt in de thans voorgestelde regeling voldoende rekening gehouden met alle in het geding zijnde belangen zonder dat de overheid een al te grote bemoeizucht aan de dag legt, waaronder naar ons inzicht niet valt het geven van voorschriften ten aanzien van het vaststellen van één maximaal gemiddeld verlies en van een minimumleeftijd voor het betreden van speelautomatenhallen.

De G.P.V.-fractie had moeite met de stelling, dat het verlies dat gemiddeld kan worden geleden op een sociaal aanvaardbaar niveau wordt vastgesteld. Ook al is het gemiddelde verlies sociaal aanvaardbaar te achten, dan kunnen afzonderlijke verliezen nog wel onaanvaardbaar zijn. Daarnaast meende deze fractie, dat ook hoge winsten uit gokzucht verkregen ethisch en sociaal onaanvaardbaar genoemd moeten worden. Zeker in een tijd waarin terecht veel aandacht wordt besteed aan rechtvaardige inkomensverhoudingen dient de overheid zich niet te gemakkelijk neer te leggen bij het verkrijgen van hoge winsten zonder dat daar enige prestatie tegenover staat.

Naar aanleiding van dit betoog merken wij op dat, aangezien het gaat om kansberekening, in de nieuwe regeling van gemiddelden is uitgegaan. De door de G.P.V.-fractie bedoelde onaanvaardbare afzonderlijke verliezen zullen verliezen zijn die ruim boven het gemiddelde liggen. Metingen hebben aangetoond dat zodanige verliezen in de praktijk nagenoeg niet zullen voorkomen. Indien bij voorbeeld iemand een aantal uren zou spelen, zal hij gedurende die periode afwisselend verliezen en winnen en zal het uiteindelijke verlies niet exorbitant zijn. De speelautomaat is op dat resultaat afgesteld.

### *Kanaliserie*

De leden van de C.D.A.-fractie begrepen niet, dat de bewindslieden hun opvatting minder juist vonden, dat als gevolg van de kanalisering het «kanaal» steeds groter wordt. In dit verband wezen zij erop, dat de be-

windslieden zelf constateren, dat het wetsontwerp de aantrekkelijkheid van het spel zal vergroten, dat van de legale speelautomaat een meer gespreid gebruik zal worden gemaakt en dat de opbrengst voor de exploitant door een hogere «produktie» zal stijgen. Deze leden wilden graag nader geïnformeerd worden, zeker na andersluidende persberichten, waarop de indruk van de bewindslieden stoelt, dat er relatief weinig verslaafden zijn. En hoeveel is «relatief weinig»? Zij zouden graag een nadere precisering willen hebben van het bedrag dat maximaal (dat is dus iets anders dan maximaal gemiddeld) verloren mag worden per uur. Ook wilden de C.D.A.-leden weten of het waar is, dat er nu al zo'n 3000 aanvragen voor een vergunning voor het exploiteren van automatenhallen bij de gemeenten liggen. Is het niet wenselijk, dat er een gecoördineerd restrictief beleid gevoerd wordt? Kan de invoering van een vestigingsregeling niet positief werken?

In antwoord op deze vragen zouden wij willen verwijzen naar de memorie van antwoord, pag. 4, waar wij uitvoerig hebben betoogd dat de door het C.D.A. gehuldigde theorie, namelijk dat als gevolg van de regeling het kanaal steeds breder wordt, voor dit wetsontwerp in ieder geval niet opgaat. Weliswaar wordt thans voorgesteld speelautomaten toe te staan die de winst in geld moeten uitkeren, doch dit is uitsluitend gedaan om een betere controle op de inrichting van het apparaat mogelijk te maken en de thans veel voorkomende figuur van de indirecte uitbetaling uit de speelautomatenbranche te weren. Juist in het laten voortduren van de bestaande situatie, waarin geen controle mogelijk is op de omvang van de betalingen die worden verricht, zou de wetgever onbedoeld de niet gewenste verbreding van het kanaal door het (ook illegale) gebruik van speelautomaten in de hand werken. Vervolgens merken wij op dat de door de C.D.A.-fractie gevraagde gegevens niet beschikbaar zijn. De reden hiervan ligt in het feit dat in verband met de illegale praktijk van de uitbetaling geen registratie kan plaatsvinden. Derhalve is ook de mate van verslaving moeilijk vast te stellen, in weerwil van incidentele en andersluidende berichten in de pers.

De vraag van de C.D.A.-fractie of het bedrag dat maximaal verloren mag worden per uur nader gepreciseerd kan worden, kunnen wij slechts beantwoorden als wij uitgaan van een volstrekt theoretische situatie, waarin gedurende één uur alleen verliezen worden geleden. Aangezien deze situatie zich minder dan één op de tien tot de twintigste ( $10^{20}$ ) maal kan voordoen, heeft het weinig zin een maximaal te verliezen bedrag te noemen.

Hoeveel aanvragen voor een vergunning voor het exploiteren van speelautomatenhallen bij de gemeenten liggen (volgens de C.D.A.-fractie 3000), is zonder een uitvoerige enquête bij de gemeenten moeilijk door ons aan te geven. Zoals eerder opgemerkt is aan de burgemeester overgelaten te bepalen of, en zo ja, hoeveel speelautomatenhallen in zijn gemeente zullen worden toegelaten.

Of de invoering van een vestigingsregeling tot gevolg kan hebben dat minder aanvragen voor het exploiteren van een speelautomatenhal worden ingediend, is een vraag die niet direct kan worden beantwoord. Bij de speelautomatenexploitanten is de behoefte aanwezig om onder de vestigingswet gebracht te worden, waarbij zij rekening houden met de consequenties die dat met zich meebrengt. Indien exploitanten van speelautomatenhallen onder die wetgeving zouden vallen, hoeft dit niet in te houden dat minder aanvragen voor het exploiteren van een speelautomatenhal worden ingediend.

De G.P.V.-fractie was door de memorie van antwoord niet overtuigd van de juistheid van de uitgangspunten van het wetsontwerp. Aan de Wet op de kansspelen ligt de kanalisatiegedachte ten grondslag. Deze fractie herinnerde eraan, dat zij deze gedachte ook in het verleden niet heeft onderschreven. De aanwezige behoefte bij een deel van de bevolking aan diverse vormen van kansspelen is inderdaad een maatschappelijke realiteit.

Maar de ethische en sociale bezwaren zijn dit niet minder. Naar de mening van deze fractie heeft de ervaring uitgewezen, dat het tegemoet komen aan beide belangen door kanalisatie van de gokzucht in de praktijk neerkomt op een steeds verder tegemoet komen aan de gokzucht. Zij was het dan ook niet eens met de stelling van de bewindslieden, dat het minder juist is te beweren dat als gevolg van de kanalisering het «kanaal» steeds groter wordt. Om te beoordelen of van een dergelijke vergroting sprake is dient geen vergelijking te worden gemaakt met de praktijk onder de bestaande wet, die immers juist noopt tot het treffen van nadere voorzieningen, maar met de strekking van de wet ten tijde van de invoering van de desbetreffende bepalingen. Daarmee vergeleken is de thans voorgestelde regeling wel degelijk van ruimere strekking dan de geldende wettelijke bepalingen.

Wij zouden in antwoord hierop willen verwijzen naar hetgeen in de memorie van antwoord, pag. 4, daarover is opgemerkt en hierboven nog eens is herhaald in antwoord op vragen van de leden van de C.D.A.-fractie.

#### *Delegatiebepaling*

De leden van de fractie van het C.D.A. en van de P.v.d.A. zouden gaarne worden ingelicht over de hoofdlijnen van de uitvoeringswetgeving.

Wij hebben reeds toegezegd de Kamer over de uitvoeringswetgeving te zullen inlichten tijdens de mondelinge behandeling. Wij beraden ons nog over de vorm waarin dit zal geschieden.

#### *Flipperkasten*

De leden van de C.D.A.- en van de V.V.D.-fractie hadden er met waardering kennis van genomen, dat de bewindslieden afgestapt waren van de gedachte slechts één vrij spel toe te laten bij de flipperkast. Graag zouden de leden van de C.D.A.-fractie vernemen waarom er toch een maximum zal worden ingevoerd en waarom dit kennelijk niet zal gelden voor andere behendigheids spelen. Ook de leden van de V.V.D.-fractie waren het er niet mee eens dat de bewindslieden blijven vasthouden aan een maximaal te behalen aantal vrije spelen, omdat dit maximum volgens de leden in strijd is met het karakter van het flipperspel, dat met zich meebrengt, dat er een in principe oneindig aantal vrije spelen gewonnen kan worden, mits de speler het spel behendig genoeg speelt. Voorts waren deze leden van mening dat het in de praktijk vrijwel niet zal voorkomen dat er een zo groot aantal vrije spelen gewonnen wordt, dat uitkeringen in geld gedaan zullen worden.

Naar aanleiding van deze beschouwingen vestigen wij de aandacht erop, dat in de uitvoeringsvoorschriften voor de behendigheidsautomaten (waaronder de flipperkasten) gedacht wordt aan een gemaximeerd aantal vrije spelen *per spel*. Wij hebben voor een dergelijk systeem gekozen, omdat met het spelen aan behendigheidsautomaten, gezien de tijdsduur en het karakter van het spel, in korte tijd niet veel geld kan worden verloren. Een maximaal te behalen aantal vrije spelen per spel is niet in strijd met het karakter van het flipperspel, omdat zelfs op deze wijze toch per inworp tot in het oneindige zou kunnen worden doorgespeeld.

#### *Exploitatievergunning*

De leden van de fractie van de P.v.d.A. achtten het juist, dat voor het verkrijgen van een exploitatievergunning geen andere zedelijkheidseisen worden gesteld, evenmin als de eis dat de aanvrager niet eerder strafrechtelijk mag zijn veroordeeld. Zij bleven echter benieuwd welke voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden, anders dan genoemd in het herziene artikel 30j.

Wij zouden deze vraag in die zin willen beantwoorden, dat aan de vergunning alleen technisch-administratieve voorschriften kunnen worden verbonden. Over de inhoud van die voorschriften zal de Kamer tegelijk met de uitvoeringswetgeving worden ingelicht.

De leden van de V.V.D.-fractie konden zich verenigen met de in het ontwerp genoemde voorwaarden, verbonden aan het verkrijgen van een exploitatievergunning. Wel vroegen zij zich af of er geen zwaardere eisen aan de aspirant-exploitanten gesteld moeten worden.

Wij zijn van mening dat de aan een aspirant-exploitant te stellen eisen niet zo zwaar mogen zijn, dat daarmee een buitenwettelijke weigeringsgrond in handen van de vergunningverlenende instantie zou worden gelegd.

De G.P.V.-fractie kon op zich wel instemmen met het uitgangspunt dat een veroordeelde niet altoos met zijn strafrechtelijk verleden wordt geconfronteerd. Daarmee was echter naar het oordeel van deze fractie nog niet gezegd, dat weigeringsgronden alleen ontleend kunnen worden aan misstappen binnen het kader van deze wet begaan. Zij zou gaarne vernemen of de Regering als algemeen uitgangspunt hanteert dat weigeringsgronden vanwege een strafrechtelijk verleden alleen ontleend mogen zijn aan de desbetreffende wettelijke regeling. Zo ja, waarom, zo nee, waarom zou dit in deze wet wel moeten gebeuren?

In antwoord op deze vraag merken wij op, dat niet kan worden gezegd dat in de bestaande wetten het strafrechtelijk verleden als algemene weigeringsgrond wordt gehanteerd. In de thans voorgestelde regeling is een strafrechtelijke veroordeling om redenen die wij eerder hebben uiteengezet niet als weigeringsgrond opgenomen. Ingevolge het wetsontwerp kan alleen een eerder toegepaste administratiefrechtelijke sanctie (intrekking van de vergunning) grond opleveren voor weigering van een nieuwe vergunning. Het spreekt vanzelf dat het hierbij alleen kan gaan om een overtreding van bepalingen die in het wetsontwerp zijn neergelegd.

#### *Casino's en besloten horecagelegenheden*

De leden van de C.D.A.-fractie juichten het toe, dat bij nota van wijziging is bepaald, dat ook in besloten horecagelegenheden geen speelautomaten mogen worden opgesteld zonder vergunning van de burgemeester (artikel 30b). Moet uit de toelichting op de inschrijvingsplicht (memorie van antwoord, pag. 14) afgeleid worden, dat kansspelautomaten niet in sportkantines, buurthuizen en dergelijke, aanwezig mogen zijn, zo vroeg de C.D.A.-fractie zich af.

Wij zouden naar aanleiding van deze vraag willen verwijzen naar de memorie van toelichting (pag. 11) en de memorie van antwoord (pag. 14), waarin is opgemerkt dat speelautomaten (zowel kansspel- als behendigheidautomaten) opgesteld kunnen worden in inrichtingen die zijn ingeschreven bij het Bedrijfschap Horeca op grond van hun inschrijfplicht of in inrichtingen die een drank- en horecawetvergunning hebben. In inrichtingen die niet zijn ingeschreven, noch een drank- en horecawetvergunning hebben, kunnen geen speelautomaten worden opgesteld.

#### *«Droge» horeca*

De leden van de C.D.A.-fractie wezen erop, dat de jeugd beneden de zestien jaar gedwongen is een horecagelegenheid te bezoeken, wanneer deze wil gokken. Dit wordt veroorzaakt omdat voor de speelautomatenhallen een toegangsverbod zal worden ingesteld voor jeugdige personen beneden de zestien jaar.

Wij menen dat er goede redenen aan te voeren zijn om een onderscheid te maken tussen de speelautomatenhallen enerzijds en de horeca-inrichtingen anderzijds met betrekking tot het toelatings- en toegangsverbod. Een algemeen verbod ontmoet in de eerste plaats vanuit handhavingsoogpunt bezwaren, omdat in de praktijk bewijsrechtelijke problemen zullen ontstaan. Beperking van het verbod tot speelautomatenhallen biedt daarnaast het voordeel dat reeds het toelaten tot dergelijke inrichtingen strafbaar is.

Overtreding van een dergelijk verbod is – door de enkele aanwezigheid van een jeugdige in een speelautomatenhal – eenvoudig vast te stellen. Een andere reden om het verbod tot speelautomatenhallen te beperken hangt samen met bepaalde ongewenste nevenverschijnselen die zich daar kunnen voordoen. Van dit laatste is in horecabedrijven minder sprake, omdat die gelegenheden in hoofdzaak voor andere doeleinden dan het gokken worden bezocht. De sociale controle is daar in de regel groter dan in speelautomatenhallen. Met het oog op een betere bescherming van jeugdige personen is nog een andere verbodsbepaling gecreëerd. Voorgesteld wordt dat het personen beneden de leeftijd van zestien jaar verboden zal zijn zich in een speelautomatenhal op te houden. Dit betekent dat de jeugdige zelf bij overtreding van dat verbod strafbaar is. Ook een dergelijk verbod zou bezwaarlijk kunnen gelden voor een horecagelegenheid.

De leden van de C.D.A.-fractie wezen er voorts op, dat de Drank- en Horecawet de mogelijkheid biedt een vergunning tijdelijk in te trekken op grond van overwegingen van openbare orde en zedelijkheid. Zij vroegen zich af of het niet gewenst is dat in het voorliggende wetsontwerp een soortgelijke bepaling wordt opgenomen.

Naar aanleiding hiervan merken wij op, dat op grond van artikel 31, eerste lid, onder f, van de Drank- en Horecawet een vergunning kan worden ingetrokken, indien zich in de betrokken inrichting feiten hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het van kracht blijven der vergunning gevaar kan opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid. Naar onze opvatting komt deze regeling overeen met die ten aanzien van de intrekking van de aanwezigheidsvergunning als bedoeld in artikel 30f, tweede lid, onder b, van het wetsontwerp.

### *Sigarenzaken*

Minder tevreden konden de leden van de V.V.D.-fractie zijn over het feit dat er nog steeds geen toestemming is om in sigarenzaken speelautomaten te exploiteren. Het argument dat speelautomaten niet zouden passen in de branche en het karakter van deze zaken, gaat volgens deze leden niet op. Het is sigarenhandelaren immers wel toegestaan alle mogelijke loten (lotto, toto, Staatsloterijloten en Supertrio) te verkopen, zodat van vreemdheid aan de branche geen sprake kan zijn. Een ander argument dat pleit voor plaatsing in sigarenzaken is, dat het spelend publiek in sigarenzaken veelal van een ander karakter is dan in bij voorbeeld speelautomatenhallen. Deze, veelal oudere spelers, zouden door het weghalen van de speelautomaten bij de sigarenzaken gedwongen worden naar speelhallen te gaan, dan wel hun heil te zoeken in horecabedrijven, waar zij echter niet zullen kunnen spelen zonder een consumptie te gebruiken. Dit laatste lijkt de leden van de V.V.D.-fractie in strijd met het door de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne gevoerde ontmoedigingsbeleid ten aanzien van alcoholgebruik. Vandaar dat de leden van de V.V.D.-fractie nogmaals met de meeste klem bepleiten de exploitatie van speelautomaten in sigarenzaken toe te staan.

Ook bij nadere overweging zijn wij, uit een oogpunt van rechtsgelijkheid, van oordeel, dat voor sigarenzaken – het gaat hier eigenlijk alleen om een Amsterdams probleem – geen uitzondering behoort te worden gemaakt. Wij merken op dat aan de sigarenwinkeliers voldoende ruimte zal worden geboden om zich aan te passen aan de nieuwe situatie, gelet op de duur van de overgangperiode die van achttien op vierentwintig maanden is gebracht. (Vergelijk memorie van antwoord pag. 9 en 10)

### *Kermissen*

De leden van de C.D.A.-fractie zouden vóór de mondelinge behandeling van het wetsontwerp inzicht willen hebben in het jegens de kermisexploitanten te voeren beleid. Deze leden merkten op niet onwelwillend te staan tegenover de suggestie van de bond van kermishouders om kermisexploitanten weliswaar vrij te stellen van vergunningen, maar geen gelduitwerpende kansspelautomaten op de kermis toe te staan.

Bij nadere overweging hebben wij besloten dat in de uitvoeringswetgeving ten aanzien van kermisbepalingen zullen worden opgenomen, waarbij rekening wordt gehouden met de bestaande praktijk.

#### *Overgangstermijn*

De leden van de V.V.D.-fractie pleitten voor een langere overgangperiode ten einde een economische slachting te voorkomen, waarbij met het oog op de nodige vervangingsinvesteringen werd gedacht aan een periode van drie jaar, omdat een groot deel van het huidige automatenpark waardeloos zal worden.

Zoals in de memorie van antwoord op pagina 12 is uiteengezet hebben wij om de volgende redenen de overgangstermijn van achttien tot vierentwintig maanden verlengd. Aanvankelijk was gekozen voor een overgangperiode van anderhalf jaar, die begint te lopen na ommekomst van een periode van ten minste zes maanden nadat de wet in het Staatsblad zal zijn geplaatst. Vanuit een oogpunt van wetshandhaving is een lange termijn bezwaarlijk. Gedurende die tijd zullen immers naast elkaar twee regimes voor speelautomaten gelden. Het gevaar is niet denkbeeldig dat in die periode, die uitsluitend betrekking heeft op de houders van een aanwezigheidsvergunning, toch automaten in de handel worden gebracht die volgens de thans bestaande praktijk worden geëxploiteerd. Wij hebben echter op aandringen van de Kamer de overgangperiode met zes maanden verlengd. Een nog langere periode zou ernstige bezwaren oproepen. Tegen de argumenten van de leden van de V.V.D.-fractie dat een overgangstermijn van drie jaren noodzakelijk is, zouden wij willen inbrengen, dat door de verwachte aantrekkelijkheid van het nieuwe type speelautomaat op de exploitant na de inwerkingtreding van de wet druk zal worden uitgeoefend om de kansspelautomaat met directe uitbetaling snel op de markt te brengen. Wij verwachten dat de opbrengst voor de exploitant door een hogere «produktie» per automaat zal stijgen, waardoor de financiering van nieuwe automaten en de ombouw van bestaande apparatuur mogelijk wordt gemaakt.

#### *Fiscale aspecten*

De leden van de C.D.A.-fractie wilden graag weten hoe de bewindslieden mede in het licht van de nota «Selectieve Indirecte Belastingen» denken over de stelling van de VAN, dat artikel 13 B f van de zesde EG-richtlijn de mogelijkheid biedt de bestaande b.t.w.-heffing te continueren.

Ten aanzien hiervan merken wij het volgende op. Blijkens het schriftelijk commentaar van de VAN op de memorie van antwoord heeft zij betoogd dat toepassing van artikel 13 B, onder f, van de zesde EG-richtlijn de mogelijkheid biedt tot een oplossing die de sinds jaar en dag bestaande situatie continueert. De VAN doelt op de situatie waarin omzetbelasting wordt geheven van de opbrengst van de speelautomaten. Bij uitbetalende speelautomaten is dat het totaal van de inworpen verminderd met de uitbetalingen. De VAN verliest hierbij echter uit het oog dat in de situatie waar b.t.w. over de opbrengst wordt geheven, slechts het gebruik van niet-uitbetalende speelautomaten – waarop slechts vrije spelen kunnen worden gewonnen – is toegestaan. Bij dergelijke speelautomaten is het totaal der inworpen gelijk aan de opbrengst, zodat in een dergelijke situatie heffing van omzetbelasting over de opbrengst in feite neerkomt op een heffing over het totaal der inworpen en aldus in overeenstemming is met de wettelijk voorgeschreven maatstaf van heffing (vergoeding). Daarbij worden de eventueel gewonnen vrije spelen buiten beschouwing gelaten, aangezien daarvoor geen uitbetaling kan worden verkregen en het verspelen daarvan in de hier bedoelde situatie geen op geld waardeerbaar offer betekent. Dat tot nu toe ook ten aanzien van speelautomaten waarbij wel sprake is van uitbetaling, de heffing van omzetbelasting veelal ook tot de

opbrengst beperkt is gebleven, vindt zijn oorzaak in de omstandigheid dat het voor de belastingdienst in de gedurende de laatste jaren gegroeide praktijk moeilijk valt vast te stellen bij welke speelautomaten uitbetalingen geschieden en zo ja, in welke mate zulks het geval is. Het ontgaat ons op welke wijze artikel 13 B, onder f, van de zesde EG-richtlijn de mogelijkheid biedt ook bij uitbetalende speelautomaten te volstaan met heffing van omzetbelasting over de opbrengst. Toepassing van deze bepaling houdt immers in, dat weddenschappen, loterijen en andere kans- en geldspelen, met inachtneming van de door elke lid-Staat vastgestelde voorwaarden en beperkingen, van omzetbelasting worden vrijgesteld. Nederland heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt door in artikel 11, eerste lid, onder letter l, van de Wet op de omzetbelasting 1968 een vrijstelling op te nemen voor kansspelen in de zin van artikel 2, eerste lid, van de Wet op de kansspelbelasting. Daarmee heeft Nederland in overeenstemming met de richtlijn een beperking van de vrijstelling geformuleerd, welke i.c. inhoudt dat daarvoor slechts kansspelen in aanmerking komen die aan de heffing van kansspelbelasting zijn onderworpen. Spielautomaten worden in dit artikel uitgesloten.

Naar aanleiding hiervan merken wij op, dat een vrijstelling van omzetbelasting – gepaard gaande met heffing van kansspelbelasting – voor uitbetalende speelautomaten ernstige bezwaren met zich zou meebrengen. Voor andere speelautomaten – bij voorbeeld behendigheidsspelen – is op grond van artikel 13 B of van enig ander artikel van de richtlijn geen vrijstelling mogelijk. Exploitanten van speelautomaten zouden daardoor voor wat betreft de omzetbelasting met twee regimes worden geconfronteerd. Doordat dan slechts een deel van hun omzetten zou zijn vrijgesteld en een ander deel belast, zouden zij ook slechts een deel van de aan hen in rekening gebrachte omzetbelasting als zogenaamde voorbelasting mogen verrekenen, met alle splitsings- en herrekeningsproblemen van dien.

Bij de heffing van omzetbelasting moet worden uitgegaan van de in artikel 8 van de Wet op de omzetbelasting 1968 omschreven maatstaf van heffing en van datgene wat in artikel 11 van de zesde EG-richtlijn inzake omzetbelasting is bepaald. Dit betekent dat bij speelautomaten met winstmogelijkheden voor de heffing van die belasting in beginsel het totale bedrag dat voor het spelen op die automaten door een individuele speler wordt voldaan, in aanmerking wordt genomen. Uit dien hoofde is het niet juist de heffing van de omzetbelasting bij dergelijke automaten te beperken tot de opbrengst, dat wil zeggen het totaal van de inworpen verminderd met de uitbetalingen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de betreffende richtlijn op het stuk van de maatstaf van heffing geen afwijkingen in de nationale wetgevingen toestaat. Overigens heeft de Minister van Financiën er reeds eerder mee ingestemd omzetbelasting te heffen over het totaal van de inworpen van de individuele spelers, waarbij de door die spelers per keer gewonnen en weer verspeelde bedragen (vrije spelen) buiten beschouwing blijven. Het totaal van de hiervoor bedoelde inworpen is vastgesteld door de opbrengst van de (uitbetalende) automaat met een factor van 1,2 te vermenigvuldigen. Deze factor – welke in een resolutie zal worden vastgelegd – berust mede op een aantal veronderstellingen inzake het spelersgedrag. Hoewel het voorbehoud moet worden gemaakt, dat wijziging van die factor noodzakelijk zou kunnen worden door andere opvattingen binnen de EG en indien zou blijken dat het spelersgedrag sterk zou afwijken van hetgeen thans wordt verondersteld, lijkt het voorshands niet waarschijnlijk dat de factor 1,2 gewijzigd zal worden, hetgeen de VAN aanvankelijk vreesde. Willekeurige wijziging van bedoelde factor is in elk geval uitgesloten. Waar de heffing van omzetbelasting bij uitbetalende speelautomaten enerzijds berust op de in de Wet op de omzetbelasting 1968 neergelegde bepalingen inzake de maatstaf van heffing, terwijl anderzijds het normale tarief van de omzetbelasting toepassing zal vinden, kan niet worden gezegd – anders dan de VAN heeft opgemerkt – dat de in de nota «Selectieve Indirecte Belastingen» behandelde verhoogde tarieven

van de omzetbelasting zouden worden gerealiseerd. Het zal duidelijk zijn dat de heffing van omzetbelasting ten aanzien van uibetalende speelautomaten daarvan geheel los staat.

### **Artikelen (algemeen)**

De leden van de V.V.D.-fractie waren van mening dat het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid gewenst zou zijn termijnen in de wet te geven waarbinnen de vergunningverlenende instanties over de aanvragen zouden moeten beschikken. De argumentatie dat de termijn mede samenhangt met de aard van het model dat wordt aangeboden vonden deze leden niet doorslaggevend voor het niet-opnemen van een wettelijke termijn. Zij waren van mening dat een als redelijk te ervaren termijn, waarbinnen de beslissing dient te vallen, in de wet opgenomen zal moeten worden.

In de memorie van antwoord hebben wij reeds betoogd dat een behoorlijk bestuur met zich brengt dat op de aanvraag binnen een redelijke termijn wordt beslist. De redelijkheid van de termijn is gerelateerd aan de tijd die is gemoeid met het onderzoek naar de gegevens, die nodig zijn om een beslissing op de aanvraag te kunnen nemen en deze te motiveren. Bij de toelating van een model kan bij voorbeeld een uitgebreid technisch onderzoek noodzakelijk blijken. Wordt bij het geven van een beslissing een redelijke termijn overschreden, dan kan de belanghebbende op grond van een fictieve weigering tegen het uitblijven van de beslissing bij de aangewezen administratieve rechter beroep instellen (artikel 33, vierde lid, van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie).

Bij de beslissing ten aanzien van het verlenen van een exploitatievergunning ligt de kwestie minder gecompliceerd. Een onderzoek naar de benodigde gegevens is in dit geval iets minder tijdrovend. In de uitvoeringswetgeving zal worden bepaald dat een aanvraag voor een exploitatievergunning eerst in behandeling zal worden genomen zodra de daaraan verbonden kosten zijn betaald. Wij stellen ons voor daarbij tevens te bepalen dat over de aanvraag zal worden beslist binnen een bepaalde termijn die begint te lopen na ontvangst van het verschuldigde bedrag.

Voorts vroegen de leden van de V.V.D.-fractie zich af of het juist is dat ook bij afwijzing van het verzoek tot toelating van een model van een speelautomaat de kosten van de aanvraag worden betaald door de aanvrager.

Wij zouden willen vasthouden aan het uitgangspunt dat de kosten met betrekking tot de beslissing omtrent een vergunningaanvraag moeten worden opgebracht door degene die de vergunning aanvraagt. Daaraan kunnen wij nog toevoegen, dat in gevallen waarin snel duidelijk is dat het verzoek om toelating moet worden afgewezen, de gemaakte kosten naar verhouding klein zullen zijn, zodat een aanzienlijk bedrag zou kunnen worden gerestitueerd. Voorts verwachten wij dat door overleg met de fabrikant het aantal gevallen, waarin in een laat stadium tot afwijzing zal moeten worden overgegaan, zeer gering zal zijn.

### *Artikel 30c*

De leden van de C.D.A.-fractie vonden de argumentatie te summier waarom de in het tweede lid genoemde beperkingen niet bij raadsverordening kunnen worden vastgesteld in plaats van bij algemene maatregel van bestuur. Zij verwezen in dit verband, wat beide kwesties betreft, naar het commentaar van de VNG. Ook de G.P.V.-fractie meende, dat niet overtuigend was aangetoond dat de in het tweede lid beoogde beperking bij algemene maatregel van bestuur moet worden vastgesteld. Zij meende, dat met de in de memorie van antwoord gehanteerde argumentatie elke decentralisatie van bestuur kan worden afgewezen. Regeling bij algemene maatregel van bestuur kan daarentegen verstarrend werken. Zij gaf duidelijk de voorkeur aan regeling van deze materie bij raadsverordening.

Wij zouden in dit verband nog eens willen opmerken, dat de aanleiding tot de thans voorgestelde regeling voortkomt uit de grote rechtsongelijkheid die het gevolg is geweest van de bestaande praktijk. Aan de chaotische situatie in de diverse gemeenten die veroorzaakt wordt door grote niet te rechtvaardigen verschillen in het gemeentelijk beleid, kan slechts een einde komen indien op landelijk niveau een aantal algemeen geldende maatregelen wordt getroffen.

#### *Artikel 30d*

De toevoeging van het derde lid aan artikel 30d, inhoudende dat de voor het afgeven van de vergunning verschuldigde leges een bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld bedrag niet te boven mogen gaan, is niet nodig volgens de leden van de G.P.V.-fractie. Al te grote verschillen kunnen volgens deze fractie ook worden tegengegaan met gebruikmaking van de normale vormen van toezicht op gemeentelijke regelingen.

Naar aanleiding hiervan merken wij op, dat de betreffende bepaling ertoe strekt om al te grote verschillen, zoals die thans bestaan, te vermijden. In sommige gemeenten zijn de leges op een zo hoog bedrag gesteld dat zij welhaast het karakter dragen van een prohibitieve belasting. Nu het wetsontwerp beoogt het ten aanzien van speelautomaten te voeren beleid op een aantal punten te centraliseren, ligt het in de rede dat ook met het oog op de na te streven rechtsgelijkheid de legesheffing centraal wordt vastgesteld. Daar is te meer alle redenen toe, omdat speelautomaten op grond van deze wet toch al vrij zwaar worden belast. Men denke daarbij aan de kosten die aan een typekeuring en aan het verkrijgen van een exploitatievergunning zijn verbonden. Deze kosten, die per speelautomaat worden omgeslagen, beïnvloeden uiteraard de mogelijkheid van een rendabele exploitatie. Het verdient aanbeveling de factoren, die op de exploitatiemogelijkheden van invloed zijn, zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Dit uitgangspunt zou door een wisselend beleid in diverse gemeenten kunnen worden doorkruist.

#### *Artikel 30e*

Moet uit de memorie van antwoord afgeleid worden, dat er geen regeling bij raadsverordening kan komen omdat alleen de openbare orde in het geding kan zijn, zo vroegen de leden van de C.D.A.-fractie.

Wij hebben eerder betoogd dat de bevoegdheid tot het afgeven van een vergunning voor het aanwezig hebben van speelautomaten in openbare gelegenheden de bevoegdheid raakt van de burgemeester op het gebied van handhaving van de openbare orde. Het hier bedoelde toezicht komt de burgemeester ingevolge artikel 221 van de gemeentewet toe. Om diezelfde reden behoort het tot de bevoegdheden van de burgemeester een vergunning te weigeren. De bevoegdheid een vergunning te weigeren en die om een vergunning te verlenen dienen in één hand te worden gelegd.

#### *Artikel 30v*

De G.P.V.-fractie herinnerde eraan, dat zij in het algemene gedeelte van het eindverslag reeds haar twijfels had uitgesproken over de wijze van handhaving van de bepalingen met betrekking tot speelautomaten. De argumenten in de memorie van antwoord voor een rechtsgang bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, ook als het gaat om een aanwezigheidsvergunning, hadden haar niet overtuigd. Het behoeft toch geen doorslaggevend bezwaar te zijn in één wettelijke regeling meer dan één administratieve rechtsgang voorkomt, zeker als zowel de aard van de regelingen als de daarbij betrokken personen en instanties verschillend zijn. De G.P.V.-fractie meende verder, dat in het bijzonder de behandeling van verzoeken om een aanwezigheidsvergunning sterk bestuurlijke aspecten heeft en nauw samenhangt met andere vergunningen, waaraan ook een rechtsgang krachtens de Wet Arob verbonden is.

•

Wij hebben eerder in deze nota betoogd dat de materie die dit wetsontwerp bestrijkt een sterk economisch karakter draagt. De voorgestelde regeling is gericht op een bestuursrechtelijke ordening waarbij economische belangen in het geding zijn. Om die reden zijn nagenoeg alle overtredingen van de Wet op de kansspelen als economische delicten strafbaar gesteld. Omdat het hier gaat om een gespecialiseerde economische materie is in het ontwerp tegen besluiten, die op grond van de nieuwe Titel kunnen worden genomen, beroep opengesteld bij een gespecialiseerde administratieve rechter, het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Wij zouden verder willen verwijzen naar hetgeen hierover is gezegd in de memorie van toelichting op pag. 17 en in de memorie van antwoord, eveneens op pag. 17.

De Staatssecretaris van Justitie,  
M. Scheltema

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
P. H. van Zeil