

Kenmerk	W03.10.0497/I
Datum advies	23 december 2010
Vindplaats	Staatscourant 2011, nr. 10931

Volledige tekst

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Speelautomatenbesluit 2000 in verband met de wijziging van enkele voorwaarden voor de toelating van een model speelautomaat, met nota van toelichting.

Van dit advies is een samenvatting gemaakt.

Bij Kabinetsmissive van 29 september 2010, no.10.002668, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Speelautomatenbesluit 2000 in verband met de wijziging van enkele voorwaarden voor de toelating van een model speelautomaat, met nota van toelichting.

In het ontwerpbesluit wordt een aantal maatregelen voorgesteld als tegemoetkoming aan de speelautomatenbranche (hierna: de branche), die heeft aangegeven financieel zwaar getroffen te zijn door de wijziging van de Wet op de Kansspelbelasting. Tot deze maatregelen behoren de introductie van nieuwe klassen kansspelautomaten, een cashless play systeem in speelautomatenhallen en betaling door middel van papiergeld en handpay in de horeca en speelautomatenhallen. De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het ontwerpbesluit opmerkingen over de keuze van compensatie, de Europese aspecten en de voorgestelde maatregelen in het licht van het restrictieve kansspelbeleid. Zij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het ontwerpbesluit in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.

1. De keuze van compensatie

Door de wijziging van de Wet op de Kansspelbelasting per 1 juli 2008 vallen de kansspelautomaten onder het regime van de kansspelbelasting. *(zie noot 1)* Dit betekent dat op kansspelautomaten nu 29% kansspelbelasting wordt geheven in plaats van voorheen 19% omzetbelasting. Deze wijziging heeft geleid tot een financiële lastenverzwaring voor de branche. Uit de parlementaire stukken met betrekking tot de behandeling van het Belastingplan 2008 blijkt dat de staatssecretaris van Financiën zich terdege bewust was van de impact van de maatregel voor de branche *(zie noot 2)* aangezien hij na kritiek van de branche op het oorspronkelijke tarief van 40,85%, bij nota van wijziging de kansspelbelasting verlaagde tot 29%. *(zie noot 3)*

Het verzet van de branche tegen de uiteindelijke belastingverzwaring vond gehoor in de Eerste Kamer: in de motie-Biermans c.s. *(zie noot 4)* wordt gewezen op de, in de ogen van de indieners, desastreuze financiële gevolgen van de belastingmaatregel voor de branche en wordt gevraagd om "alvorens tot invoering over te gaan aan de Kamer inzicht te geven in de aannemelijke effecten op de bedrijfsvoering van de exploitanten". Naar aanleiding van de

motie heeft de staatssecretaris van Financiën een nadere analyse uitgevoerd van het cijfermateriaal dat gebruikt werd tijdens het opstellen van het Belastingplan 2008. Daarbij zijn ook de na de invoering van de maatregel verschenen onderzoeken betrokken. De staatssecretaris concludeerde dat de nadere analyse het beeld dat reeds bestond ten tijde van de behandeling van het belastingplan 2008 niet wezenlijk heeft veranderd. (zie noot 5) Wel heeft hij toegezegd te bezien, of er nadere mogelijkheden zijn met betrekking tot de economische effecten van de maatregel, waaronder het toestaan van een cashless play systeem. (zie noot 6) Het ontwerpbesluit is een uitwerking van de gedane toezeggingen aan de branche ten aanzien van compenserende maatregelen. (zie noot 7)

De Afdeling merkt op dat de kern van het probleem waarvoor het ontwerpbesluit een oplossing wil bieden uitsluitend van financiële aard is, veroorzaakt door de lastenverzwaring als gevolg van de invoering van de kansspelbelasting op de speelautomaten. Indien en voorzover compensatie noodzakelijk is, lijkt een compensatie in de vorm van maatregelen in de financiële/fiscale sfeer voor de hand te liggen. De Afdeling constateert echter, dat de compensatie gezocht wordt in onder meer de introductie van twee nieuwe klassen van kansspelautomaten, betaling door middel van papiergeld in speelhalautomaten en horeca, en betaling door middel van een cashless play systeem in speelautomatenhallen (zie noot 8). Hierdoor kunnen kostenvermindering en verhoging van de opbrengst van kansspelautomaten, en daarmee compensatie voor de branche, worden bewerkstelligd. De Afdeling constateert echter in de eerste plaats dat volgens de toelichting de financiële effecten van deze maatregelen niet op voorhand te kwantificeren zijn, en dus onduidelijk. (zie noot 9) Daarenboven wordt met deze wijze van compensatie het terrein van het materieel beleid met betrekking tot kansspelen betreden. Dit is met name ongewenst omdat de voorgestelde maatregelen het restrictieve karakter van dit beleid raken, dit beleid oprekken en de risico's op gokverslaving vergroten (zie hierna).

De Afdeling adviseert de keuze voor compenserende maatregelen op het gebied van het materieel, restrictief kansspelbeleid in plaats van op financieel/fiscaal gebied te heroverwegen.

2. Restrictief beleid; Europese aspecten

De Nederlandse overheid voert een restrictief kansspelbeleid met doelstellingen op het gebied van sociaal beleid en consumentenbescherming, fraudebestrijding en bescherming van de openbare orde. Het hoofddoel van het kansspelbeleid is door het reguleren en beheersen van kansspelen de consument en de openbare orde te beschermen en kansspelverslaving tegen te gaan. (zie noot 10) Deze doelstellingen zijn als geldige dwingende redenen van algemeen belang erkend door het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof), (zie noot 11) hetgeen het restrictieve karakter van het beleid rechtvaardigt. (zie noot 12)

Uit de jurisprudentie van het Hof volgt dat het restrictieve kansspelbeleid met de daaruit voortvloeiende beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging voor kansspelaanbieders uit andere landen, alleen dan gerechtvaardigd is indien het doel van dit beleid, namelijk het tegengaan van gokverslaving, op een samenhangende en stelselmatige wijze wordt nagestreefd. (zie noot 13)

De Afdeling gaat in op de voorgestelde maatregelen en beziet deze mede in het licht van het voorgaande. Van belang daarbij is dat verslavingsonderzoek volgens de toelichting uitwijst dat het spel op kansspelautomaten tot één van de meest verslavende vormen van kansspellen behoort. (zie noot 14)

a. Nieuwe klassen kansspelautomaten

De twee nieuwe klassen kansspelautomaten zijn meer uitnodigend voor de consument en maken het spelen aantrekkelijker. Deze kansspelautomaten kenmerken zich door de volgende vier elementen: *(zie noot 15)*

- een hoger minimumuitkeringspercentage van de prijzen
- een lager maximaal gemiddeld uurverlies
- een hoger speltempo
- een hogere maximumprijs

Het voorgaande bewerkstelligt dat de speler - ten opzichte van de huidige situatie - meer kan winnen, minder in een uur kan verliezen en sneller kan spelen, waardoor meer spellen kunnen worden gespeeld. De opbrengst van de automaten voor de speler wordt zodoende verhoogd.

De Afdeling is van mening dat de voorgestelde invoering van de nieuwe klassen kansspelautomaten zich niet verdraagt met de uitgangspunten van het Speelautomatenbesluit 2000 waarin het Nederlandse kansspelbeleid gericht op het tegengaan van kansspelverslaving tot uitdrukking komt. In dat besluit zijn de aanbevelingen van het rapport van de Commissie Nijpels geïmplementeerd. *(zie noot 16)* Deze Commissie had tot taak te adviseren over aanscherping van de normen teneinde de oorspronkelijke doelstelling van het Speelautomatenbesluit te kunnen handhaven.

Met het oog op het tegengaan van de kansspelverslaving behoorde beperking van de aantrekkelijkheid van het spel tot de kern van de aanbevelingen van de Commissie Nijpels. De voorgestelde nieuwe klassen kansspelautomaten zijn daarentegen gericht op verhoging van de aantrekkelijkheid van het spel. De verhoging van het risico van kansspelverslaving geldt daarmee voor alle elementen van de nieuwe kansspelautomaten en niet slechts voor de laatste twee elementen, zoals de toelichting suggereert. *(zie noot 17)* De speler kan immers gemiddeld een groter deel van het geld dat hij inwerpt terug krijgen in de vorm van prijzen (het eerste element) en minder geld per uur verliezen (het tweede element).

Voorts merkt de Afdeling op dat aanbevelingen van de Commissie Nijpels ertoe hebben geleid dat de spelduur van drie seconden in de horeca in 2000 werd aangescherpt door het stellen van een absolute ondergrens op drieënhalve seconde en van de gemiddelde spelduur op minimaal vier seconden. *(zie noot 18)* Met betrekking tot het voorstel het speltempo in de horeca te verlagen tot drie seconden absoluut constateert het College van toezicht op de kansspelen dan ook terecht dat hiermee één van de destijds door de Commissie Nijpels in het kader van kansspelverslavingspreventie ontwikkelde normen wordt teruggedraaid, *(zie noot 19)* althans voor de voorgestelde automaten. Dat de attractievere klassen kansspelautomaten naast de bestaande klassen worden ingevoerd, zoals de toelichting benadrukt, *(zie noot 20)* doet daaraan niet af. Dit temeer niet, nu niet uitgesloten is dat de ruimere normering gelding zal hebben voor toekomstige nieuwe klassen kansspelautomaten.

Ten aanzien van de verlaging van de minimale spelduur wordt in de toelichting gesteld dat het "niet duidelijk (is) of gelet op het kenmerkende, hoge speltempo van kansspelautomaten een seconde meer of minder enig verschil uitmaakt", dat er geen aanwijzingen zijn dat het speltempo van drie seconden in casino's en speelautomatenhallen tot problemen leidt alsmede dat een speltempo van drie seconden internationaal veel wordt gebruikt. *(zie noot 21)* De Afdeling acht deze motivering niet overtuigend. In de eerste plaats omdat een verschil van één seconde een verschil van 33% in spelduur is *(zie noot 22)* vergeleken met de norm voor de nieuwe soort kansspelautomaten. In de tweede plaats is het argument dat een kortere spelduur in casino's en speelautomatenhallen niet tot problemen leidt niet zonder

meer overtuigend, omdat, zoals ook de toelichting aangeeft, casino's en speelautomatenhallen anders dan horeca-inrichtingen goed gecontroleerd worden. (zie noot 23) De horeca-inrichtingen zijn het meest kwetsbaar, hetgeen in een striktere normering tot uitdrukking komt. Het ontwerpbesluit schakelt de horeca met de hallen echter qua spelduur gelijk. Ten slotte wijst de Afdeling erop dat het kansspelbeleid een nationale aangelegenheid is. Het feit dat een spelduur van drie seconden internationaal veel voorkomt kan niet bepalend zijn voor het Nederlandse kansspelbeleid.

b. Betaling door middel van papiergeld en cashless play systeem

In het ontwerpbesluit worden voorts voorgesteld de mogelijkheid van de inworp door middel van papiergeld (zie noot 24) (in horeca en speelautomatenhallen) en de introductie van een cashless play systeem (in speelautomatenhallen). Deze maatregelen hebben hoofdzakelijk kostenbesparing voor de branche tot doel. De muntapparatuur is namelijk één van de meest onderhoudsgevoelige delen van de automaat. (zie noot 25) Daarnaast worden gebruiksgemak voor de klanten en de bevordering van de veiligheid, doordat "er minder contant geld in omloop hoeft te zijn" (zie noot 26) (cashless play systeem), als voordelen genoemd.

De toelichting erkent dat de voorgestelde maatregelen risico's in de sfeer van kansspelverslaving met zich meebrengen, waaronder: (zie noot 27)

- het risico van langer blijven doorspelen. Bankbiljetten vertegenwoordigen immers een grotere waarde dan munten, en inworp van hogere waarden kan ertoe leiden dat de speler langer doorspeelt;
- het risico van een afname van bezinnings- en aanspreekmomenten. Thans geven de pauzes waarin de spelers bankbiljetten omwisselen in muntgeld hen de gelegenheid even los te komen van het spel en het eigen gedrag te overwegen (bezinningsmomenten). Ook geven deze momenten andere aanwezigen, zoals medespelers en personeel, de kans om de speler aan te spreken op diens speelgedrag (aanspreekmomenten). Het vervallen van het omwisselen van biljetten in munten vermindert deze momenten.

Voor de introductie van een cashless play systeem gelden vergelijkbare bezwaren.

Om deze risico's te beperken wordt een aantal aanvullende eisen voorgesteld, waaronder een maximum aan de inworp, blokkering van de inworp bij een bepaald bedrag en een verplichte wachttijd na de inworp.

De Afdeling ziet onvoldoende klemmende argumenten om aan te nemen dat ondanks deze risicobeperkende maatregelen het risico op kansspelverslaving niet zal toenemen. Daar komt bij dat in tegenstelling tot de speelautomatenbranche, Holland Casino, volgens het College van toezicht op de kansspelen, een beter preventiebeleid kent. (zie noot 28) Het feit dat de gevolgen van ook deze maatregelen zullen worden gemonitord (zie noot 29) neemt niet weg dat zij - mocht monitoring negatief uitvallen - naar hun aard niet gemakkelijk terug te draaien zijn.

De Afdeling concludeert dat beide maatregelen zich slecht verdragen met het tot nu toe in Nederland gevoerde restrictieve kansspelbeleid. Veeleer impliceren de maatregelen een verwijdering van het doel van het kansspelbeleid, namelijk het tegengaan van kansspelverslaving, en staan daar in die zin haaks op. Dit alleen al vormt reden voor kritiek.

Daar komt bij dat het tegengaan van gokverslaving door het Hof als dwingende reden van algemeen belang wordt beschouwd, die een restrictief kansspelbeleid kan rechtvaardigen. Met deze rechtvaardiging staan de voorgestelde maatregelen op gespannen voet. Zeker nu de maatregelen een financiële compensatie beogen te zijn voor een fiscaal ander regime voor de kansspelautomaten, rijst daarnaast tevens de vraag of nog sprake is van het tegengaan van gokverslaving op een samenhangende en stelselmatige wijze. Zoals in het begin van

deze paragraaf is aangegeven, moet van dit laatste volgens het Hof sprake zijn, wil een restrictief kansspelbeleid gerechtvaardigd zijn.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de introductie van de voorgestelde maatregelen te heroverwegen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bezwaar tegen de inhoud van het ontwerpbesluit en geeft U in overweging niet aldus te besluiten.

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 1 juni 2011

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State moge ik het volgende opmerken.

1. De Afdeling adviseert om de keuze omtrent de wijze van compensatie van de speelautomatenbranche te heroverwegen. Zoals de toenmalig staatssecretaris van Financiën in zijn brief van 6 juni 2008 aan de Eerste Kamer heeft laten weten heeft het kabinet tot de onderhavige maatregel besloten, omdat het van mening is dat het vanuit het oogpunt van fiscale gelijkheid niet logisch is kansspelen op automaten anders te behandelen dan casinospelen "op tafel". Het betreft soortgelijke spelen die op een andere wijze worden aangeboden. Daardoor ontstaat voor kansspelen een consistentere en neutralere regime voor alle kansspelen die vallen onder de kansspelbelasting en vindt er geen onderscheid plaats tussen een casinospel en een kansspelautomaat."(*zie noot 30*) Het treffen van compenserende maatregelen in de fiscale sfeer voor speciek speelautomaten is niet verenigbaar met dit uitgangspunt. Hiermee wordt immers weer ongelijkheid gecreëerd tussen de verschillende kansspelen.

Ik acht het van belang om er op te wijzen dat de speelautomatenbranche reeds voor invoering van het tarief van 29% kansspelbelasting binnen de kaders van het Nederlandse kansspelbeleid opereerde, waaronder de preventie van kansspelverslaving. Er is geen aanwijzing dat de verandering van belastingregime, waarbij het percentage van 19% omzetbelasting is vervangen door het percentage van 29% kansspelbelasting, in deze situatie verandering zou hebben gebracht.

De belastingverzwaring heeft geleid tot een omzetsdaling in een sector die ook al zwaar getroffen werd door onder meer de algehele economische teruggang. Het is deze omzetsdaling die gecompenseerd wordt. Dit is beleidsmatig goed verdedigbaar aangezien Nederland, in het licht van het voorkomen van illegaal aanbod, baat heeft bij een economisch gezond functionerende speelautomatenbranche. Indien de economische rendabiliteit van de speelautomatenbranche in gevaar zou komen, kan niet meer voldoende worden ingespeeld op de kennelijke vraag naar deze vorm van kansspelen door middel van legaal en gereguleerd aanbod. Bij de invoering van de nieuwe speelautomatenregelgeving in 2000 is benadrukt dat de mogelijkheid tot een rendabele exploitatie een belangrijke randvoorwaarde is.

Een belangrijke belemmering tot verbetering van de rendabiliteit van de sector wordt gevormd door de huidige tamelijk techniekafhankelijke regelgeving, die een steeds groter obstakel vormt bij het kunnen benutten van technologische ontwikkelingen. Om die reden heb ik in de onlangs door mij, mede namens de staatssecretaris van Financiën, uitgebrachte beleidsvisie kansspelen(*zie noot 31*) aangekondigd de technische normen in de speelautomatenregelgeving te willen herzien teneinde ze doelmatiger en doeltreffender te maken, en beter bestand te laten zijn tegen toekomstige technische ontwikkelingen. Het

huidige voorstel loopt hier ten dele op vooruit, bijvoorbeeld waar het gaat om betaling via papiergeld en elektronische betaalsystemen. Daarnaast staat de technologische ontwikkeling in de branche al jaren stil. Tevens dient benadrukt te worden dat het spelen met een speelrekening op een chipkaart (cashless play), reeds wordt gebruikt bij Holland Casino. Bij de herziening van de Wet op de kansspelen zal dan ook worden bekeken of in de regelgeving een systematiek kan worden gehanteerd die binnen de kaders van het Nederlandse kansspelbeleid past maar waarmee beter kan worden ingesprongen op de wereldwijde technologische ontwikkelingen in de sector.

2. De Afdeling wijst erop dat de Nederlandse overheid een restrictief kansspelbeleid voert dat er onder andere op gericht is kansspelverslaving tegen te gaan. Daarnaast brengt de Afdeling de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie in herinnering, waaruit volgt dat het restrictieve kansspelbeleid en de daaruit voortvloeiende beperkingen van de beginselen van de vrije vestiging en het vrij verkeer van diensten alleen dan gerechtvaardigd kunnen worden indien het doel van dit beleid, namelijk het tegengaan van gokverslaving, op een samenhangende en stelselmatige wijze wordt nagestreefd.

De Afdeling meent in de eerste plaats dat de voorgestelde maatregelen zich slecht met het tot nu toe gevoerde restrictieve beleid verdragen. Daarnaast vraagt de Afdeling zich af of het Nederlandse kansspelbeleid nog wel voldoende - in de door het Hof bedoelde zin - kan worden gerechtvaardigd, nu de voorgestelde maatregelen vooral door financiële overwegingen zijn ingegeven en niet door het streven kansspelverslaving tegen te gaan.

Voordat ik specifiek op de verschillende voorgestelde maatregelen inga, merk ik op dat het Nederlandse kansspelbeleid er niet uitsluitend op gericht is kansspelverslaving tegen te gaan, maar er eveneens op gericht is consumenten te beschermen en fraude en criminaliteit tegen te gaan. De beantwoording van de vraag hoe zich de voorgestelde maatregelen tot het kansspelbeleid verhouden, dient dan ook tevens aan de hand beide genoemde (sub)doelstellingen plaats te vinden.

Daarbij komt dat de drie genoemde doelstellingen van het kansspelbeleid ook in de jurisprudentie van het Hof als geldige dwingende redenen van algemeen belang worden erkend. Bij de beantwoording van de vraag of de activiteiten met betrekking tot kansspelen op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt - en het beleid dus voldoende kan worden gerechtvaardigd - dient dan ook niet alleen het tegengaan van kansspelverslaving, maar ook de consumentenbescherming en het bestrijden van fraude en criminaliteit te worden betrokken.

In zijn arrest in de zaak *Placanica* (zie *noot 32*) heeft het Hof geoordeeld dat het gegeven dat een lidstaat een restrictief beleid op het gebied van kansspelen voert niet automatisch betekent dat het bestaande (gereguleerde) niet mag worden uitgebreid of vernieuwd. Het Hof heeft namelijk geoordeeld dat een "gecontroleerd expansiebeleid" een goed middel kan zijn de doelstelling van fraudebestrijding - welke doelstelling in die uitspraak centraal stond - te bereiken. Dat houdt in dat vergunninghouders een betrouwbaar, maar tegelijkertijd aantrekkelijk alternatief voor een verboden activiteit mogen bieden, hetgeen een aanbod van een breed scala aan spelen, reclame van bepaalde omvang en gebruikmaking van nieuwe distributietechnieken kan impliceren.

2a. Bij de bespreking van de nieuwe klassen kansspelautomaten voor horeca en speelhallen plaatst de Afdeling kanttekeningen bij drie van de vier punten waarop de nieuwe klassen verschillen van de bestaande: het hogere minimumuitkeringspercentage, het lagere maximale gemiddelde uurverlies, en het hogere speltempo. Bij het vierde punt, de hogere maximumprijs, plaatst de Afdeling geen kanttekeningen. Ik zal de drie eerste punten hieronder afzonderlijk behandelen.

Ten eerste stelt de Afdeling dat een hoger minimaal uitkeringspercentage ertoe leidt dat het spel aantrekkelijker wordt voor de speler, wat zich niet zou verdragen met de uitgangspunten van het Nederlandse kansspelbeleid dat gericht is op het tegengaan van kansspelverslaving. Deze stelling miskent echter de rol van het minimale uitkeringspercentage in het Nederlandse kansspelbeleid. Deze bepaling dient niet om het spel onaantrekkelijk te maken voor de speler en zodoende kansspelverslaving tegen te gaan. In dat geval zou immers gekozen zijn voor een maximumpercentage, dat een kleiner deel van de inzetten laat terugvloeien naar de speler en op die wijze het spel voor de speler onaantrekkelijker maakt. De regelgeving bevat geen maximum, maar een minimum. Het staat fabrikanten dus vrij om automaten op de markt te brengen met een hoger percentage en zij maken ook daadwerkelijk gebruik van die vrijheid: uitkeringspercentages van 80-85% zijn gebruikelijk. De verklaring hiervoor is dat de bepaling een ander doel dient dan het tegengaan van kansspelverslaving, namelijk de bescherming van de speler als consument tegen onaanvaardbaar hoge verliezen. Bij de introductie van de bepaling werden de eisen voor kansspelautomaten als volgt toegelicht: "De eisen waaraan kansspelautomaten moeten voldoen om te worden toegelaten zijn strenger dan die voor behendigheidsautomaten, aangezien bij het spel op kansspelautomaten zich nu juist de sociaal onaanvaardbare verliezen voordoen, op de bestrijding waarvan deze nieuwe regeling zich mede richt." Een hoger uitkeringspercentage correspondeert met een hoger beschermingsniveau voor de consument. Het is daarmee consistent met een Nederlandse kansspelbeleid dat mede gericht is op bescherming van de consument.

Ten tweede stelt de Afdeling dat een lager maximaal uurverlies ertoe leidt dat het spel aantrekkelijker wordt voor de speler, wat zich niet zou verdragen met de uitgangspunten van het Nederlandse kansspelbeleid dat gericht is op het tegengaan van kansspelverslaving. Deze stelling miskent echter de rol van het maximale uurverlies in het Nederlandse kansspelbeleid. Deze bepaling dient niet om het spel onaantrekkelijk te maken voor de speler, en zodoende kansspelverslaving tegen te gaan. In dat geval zou immers gekozen zijn voor een minimaal uurverlies, waardoor de speler hogere verliezen lijdt en het spel voor de speler onaantrekkelijker wordt. Dit is echter niet het geval: er is sprake van een maximum en het staat fabrikanten vrij om automaten op de markt te brengen met een lager uurverlies. De verklaring hiervoor is dat de bepaling een ander doel dient dan het tegengaan van kansspelverslaving, namelijk de bescherming van de consument tegen onaanvaardbaar hoge verliezen. De toelichting bij het Speelautomatenbesluit 2000 noemt deze bepaling zelfs "één van de in verband met de bescherming van de speler tegen onaanvaardbaar hoge verliezen belangrijkste voorschriften". Vanuit die achtergrond is het is duidelijk dat een hoger percentage correspondeert met een hoger beschermingsniveau voor de consument. Het is daarmee consistent met een Nederlandse kansspelbeleid dat mede gericht is op bescherming van de consument.

Ten derde stelt de Afdeling dat een verhoging van het speltempo voor horeca-automaten risico's met zich zou brengt op het gebied van de kansspelverslaving.

In tegenstelling tot bij de vorige twee punten is het bij het speltempo duidelijk dat deze bepaling in ieder geval beoogt de aantrekkelijkheid van het spel te beperken. In de woorden van de toelichting van het Speelautomatenbesluit 2000:

"Deze verlenging van de speluur vloeit voort uit aanbeveling 8 van de commissie en is bedoeld om te komen tot een beperking van de aantrekkelijkheid van het spel. Voor de speler betekent dit dat hij langer moet wachten waardoor hij waarschijnlijk eerder verveeld zal raken." Het is echter verre van zeker of dit beoogde "vervelingseffect" zich daadwerkelijk voordoet. Roulette-automaten in speelhallen hebben een traag speltempo van ongeveer 30

seconden, tien maal zo lang als het minimum. Er is geen enkele indicatie dat spelers zich vervelen en deze automaten mijden, integendeel: roulette-automaten zijn populair en staan in veel speelhallen opgesteld. Het is daarom moeilijk voorstelbaar dat er van de voorgestelde minieme verandering van het speltempo (van de huidige 3,5 seconde per spel absoluut naar 3 seconden) de speelautomaten dermate aantrekkelijker maakt dat hiervan een significant effect uitgaat tot verhoging van het risico op kansspelverslaving. Ook alle andere ter beschikking staande gegevens, zoals het advies van internationale experts, de ervaringen met dit speltempo in het verleden, en de ervaringen in de speelhallen en casino's, geven geen enkele indicatie van enig effect op dit risico. Het is daarmee consistent met een Nederlandse kansspelbeleid dat mede gericht is op tegengaan van kansspelverslaving.

2b. Bij haar behandeling van de mogelijkheid van inworp en uitbetaling door middel van papiergeld en cashless play-systemen (hierna kortheidshalve aangeduid als "moderne betaalsystemen") stelt de Afdeling dat het toestaan van andere betaalsystemen dan het traditionele muntgeld dermate hoge risico's van kansspelverslaving met zich zou meebrengen dat dit zich, zelfs met de risicobeperkende maatregelen die het voorstel noemt, zich niet zou verdragen met de uitgangspunten van het Nederlandse kansspelbeleid dat gericht is op het tegengaan van kansspelverslaving.

Het huidige voorschrift dat betaling bij kansspelautomaten alleen mag plaatsvinden door middel van het traditionele muntgeld is niet bedoeld om de verslavingsrisico's van de moderne betaalsystemen te verminderen. Het voorschrift stamt uit 1986, en moderne betaalsystemen bestonden toen nog niet. Het voorschrift had een ander doel, namelijk het tegengaan van betaling met speelpenningen (fiches, tokens) en in natura, omdat hierbij het risico van malversatie te hoog werd geacht. Het is tekenend dat in de betrouwbare geachte omgeving van de (staats-)casino's betaling met speelpenningen (fiches, tokens) en in natura al wél werd toegestaan. Ook uit de toelichting van het huidige Speelautomatenbesluit 2000 blijkt niets van enig principieel bezwaar, en wordt juist nadrukkelijk rekening gehouden met een modernisering: "Inworp door middel van bankbiljetten, spelen met creditcards of fiches e.d. blijft op grond van onderdeel d niet toegestaan. Indien in een later stadium zou blijken dat het gebruik van muntgeld sterk terugloopt, kan worden bezien of het toestaan van «inworp» middels een «chip-card» of iets dergelijks mogelijk en zinvol is."

Deze modernisering is nu aan de orde, als onderdeel van het in de Beleidsvisie kansspelen uitgesproken voornemen om de speelautomatenregulering techniek-onafhankelijk en te maken en de efficiency en effectiviteit te verhogen. Natuurlijk mag deze modernisering niet leiden tot buitenproportionele risico's voor de doeleinden van het kansspelbeleid. Om die reden is de invoering van moderne betaalsystemen zorgvuldig met voorschriften omgeven. Het ontwerpbesluit noemt bijvoorbeeld een maximale inworp, een maximum op de kredietmeter, een maximum aan het spelerstegoed, een tegoedbon bij handpay, en dergelijke. De in het ontwerpbesluit genoemde voorschriften zijn minima, die altijd in de ontheffingen voor de individuele speelhallen moeten worden opgenomen. Er zullen er in de ontheffingen meer voorschriften komen, maar die moeten op maat gemaakt worden voor het betrokken cashless play-systeem. Een ticket-in-ticket-out (TITO) systeem bijvoorbeeld heeft andere sterke en zwakke punten dan een smartcardstelsel, en de voorschriften moeten die sterke en zwakke punten reflecteren. Dit gebeurt op dit moment reeds in de vergunning voor Holland Casino, die voor verschillende soorten moderne betaalsystemen ook verschillende voorschriften bevat. Er is geen reden om aan te nemen dat deze voorschriften een verhoging van het verslavingsrisico bij het spelen in een speelautomatenhal niet afdoende zouden kunnen tegengaan.

Op grond van bovenstaande overwegingen meen ik dat de beide voorgestelde maatregelen verenigbaar zijn met het Nederlandse kansspelbeleid, dat er immers op gericht is

consumenten te beschermen, kansspelverslaving tegen te gaan en fraude en criminaliteit te bestrijden. Tevens ben ik van oordeel dat het kansspelbeleid ook na de voorgestelde wijziging van het Speelautomatenbesluit 2000 verenigbaar is met het Europese recht, nu de uit dit besluit voortvloeiende aanpassingen bijdragen aan het in stand houden van het legale en gereguleerde aanbod van kansspelen op speelautomaten op een wijze die consistent is met de voornoemde doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het voorgestelde artikel 14, vierde lid, van het Speelautomatenbesluit te redigeren. Voorts zijn enkele kleine redactionele aanpassingen in het ontwerpbesluit en nota van toelichting verricht.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(1) Stb. 2007, 562.

(2) Kamerstukken II 2007/08, 31 205, nr. 7. Daartoe heeft het KPMG in opdracht van de branche mogelijke effecten van de uitbreiding van de kansspelbelasting voor de branche in kaart gebracht. Zie KPMG: Prinsjesdag 2007: Rapportage betreffende de mogelijke impact van de voorgestelde overheidsmaatregelen op de speelautomatenbranche, 27 september 2007, KPMG: Onderzoek kengetallen speelautomatenbranche Periode 2003-2005 Rapportage, maart 2007.

(3) Kamerstukken II 2007/08, 31 205, nr. 29.

(4) Kamerstukken I 2007/08, 31 205 en 31 206, F.

(5) Kamerstukken I 2007/08, 31 205 en 31 206, M, blz. 4-5 en 12.

(6) Kamerstukken I 2007/08, 31 205 en 31 206, M, blz. 7. Zie toelichting, punt I.

(7) Zie motie Teeven/Gerkens, waarin wordt gevraagd om de gedane toezeggingen na te komen, Kamerstukken II 2009/10, 24 557, nr. 106.

(8) De Afdeling heeft geen opmerkingen ten aanzien van de voorgestelde mogelijkheid van handpay in de horeca en in speelautomatenhallen.

(9) Toelichting, punt III.

(10) Kamerstukken II 2008/09, 24 557, nr. 95, blz. 1 en 6. Zie ook Kamerstukken II 2005/06, 24 557, nr. 63, blz. 1.

(11) Arrest van het Hof in zaak C-203/08 van 3 juni 2010, The Sporting Exchange Ltd/Minister van Justitie (Betfair), n.n.g. en arrest van het Hof in zaak C-258/08 van 3 juni 2010, Stichting de Nationale Sporttotalisator/Ladbroke's International Ltd. (Ladbroke's), n.n.g.

(12) Zuiver economische doelstellingen, zoals de beheersing van kosten of het spekken van de schatkist, kunnen evenwel geen rechtvaardiging vormen voor een belemmering van het fundamentele beginsel inzake het vrij verkeer; zaak C-158/96, Kohll; zaak C-243/01, Gambelli.

(13) Arrest van het Hof in zaak C-46/08 van 8 september 2010, Carmen Media group, n.n.g, r.o. 63 e.v.

(14) Toelichting, punt I.

(15) Toelichting, punt II.

(16) Commissie Nijpels, Rapport Op de kast gejaagd, 1995.

(17) Toelichting, punt II.

(18) Artikel 12, eerste lid, onder h van het Speelautomatenbesluit 2000.

(19) Brief van het College van toezicht op de kansspelen van 25 maart 2010, blz. 2.

(20) Toelichting, punt IV.

- (21) Toelichting, punt II.
 - (22) Zo ook het College van toezicht op de kansspelen.
 - (23) Speelhallen vormen een beter gecontroleerde opstellocatie dan horecabedrijven, met bijvoorbeeld betere leeftijdscontrole, hogere opleidingseisen en meer gespecialiseerd personeel, aldus de Toelichting, punt II.
 - (24) En de daarmee verbonden opheffing van het verbod op de geldwisselapparatuur op de kansspelautomaat, anders dan voor muntgeld.
 - (25) Toelichting, punt II.
 - (26) Toelichting, punt II.
 - (27) Toelichting, punt II.
 - (28) Brief van het College van toezicht op de kansspelen van 25 maart 2010, blz. 1. Het College stelt dat de risicobeperkende maatregelen afdoende "lijken".
 - (29) Toelichting, punt I.
 - (30) Kamerstukken I 2007/08, 31 205 en 31 206, M
 - (31) Kamerstukken II 2010/11, 24557 nr. 124.
 - (32) HvJ EU 6 maart 2007, gevoegde zaken C-338/04, C-359/04 en C-360/04.
-

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 82 kB\)](#)