

Besluit vantot wijziging van het Speelautomatenbesluit 2000 in verband met de wijziging van enkele voorwaarden voor de toelating van een model speelautomaat

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Justitie van, nr.....;
Gelet op artikel 30n, tweede en derde lid, van de Wet op de kansspelen;
De Raad van State gehoord (advies van, nr.);
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Justitie van nr.;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

A

Artikel 1 onder g, komt te luiden:

g. Onze Minister: Onze Minister van Justitie;

B

In artikel 5, eerste lid wordt "krachtens artikel 5, vierde lid, van de Drank- en horecawet" vervangen door: krachtens artikel 8, vijfde lid, van de Drank- en horecawet.

C

Artikel 12 wordt gewijzigd als volgt:

1. Het eerste lid, onder d, komt te luiden:

d. de inworp slechts gedaan kan worden in de vorm van in Nederland geldige munten en bankbiljetten van ten hoogste € 50;

2. Onder vernummering van de onderdelen e tot en met hh in g tot en met jj, worden in het eerste lid twee onderdelen ingevoegd, luidende:

e. na inworp van een bankbiljet een bij ministeriële regeling te bepalen wachttijd volgt waarbinnen de kansspelautomaat niet bespeelbaar is en geen inworp mogelijk is;

f. inworp van een bankbiljet niet mogelijk is indien het tegoed op de kredietmeter hoger is dan een bij ministeriële regeling te bepalen bedrag;

3. Het eerste lid, onder l (nieuw), komt te luiden:

l. de uitbetaling slechts kan plaatsvinden in de vorm van in Nederland geldige munten en bankbiljetten, hetzij door middel van een uitbetalingsmechanisme, hetzij door inschakeling van het personeel van de inrichting via een door de kansspelautomaat afgegeven tegoedbon waarop ten minste duidelijk vermeld staat het bedrag en de omstandigheden van de uitbetaling en een tekst die waarschuwt tegen kansspelverslaving;

4. Het derde lid komt te luiden:

3. In afwijking van het eerste lid, onder j, o, p en hh, wordt het model van de kansspelautomaat, indien het een model betreft waarvan het uitkeringspercentage als bedoeld in het eerste lid, onder h, ten minste 70% en het uurverlies, bedoeld in het eerste lid, onder i, ten hoogste € 30 bedraagt, zodanig geconstrueerd dat:

a. de tijd die verstrijkt tussen de start van het basisspel en het moment waarop het volgende basisspel gestart kan worden, ten minste drie seconden bedraagt;

b. de som van de waarde aan prijzen, die in één spel gewonnen kan worden en de volgens statistische methoden gewaardeerde kansen op prijzen die in datzelfde spel ontstaan, maar slechts benut kunnen worden in latere spellen, niet meer kan bedragen dan 400 maal de inzet van het basisspel;

- c. per spel niet meer uitgekeerd kan worden aan prijzen dan een waarde van 400 maal de inzet van het basisspel;
 - d. presentatie of suggestie van spelresultaten hoger dan 400 maal de inzet van het basisspel niet mogelijk is.
5. Na het derde lid (nieuw) wordt een lid toegevoegd, luidende:
4. Onze Minister kan nadere regels stellen over de in het eerste tot en met derde lid genoemde onderwerpen.

D

Artikel 13 wordt gewijzigd als volgt:

1. Het eerste lid, onder d, komt te luiden:
- d. de inworp slechts gedaan kan worden in de vorm van in Nederland geldige munten en bankbiljetten van ten hoogste € 50;
2. Onder vernummering van de onderdelen e tot en met ee in g tot en met gg, worden twee onderdelen ingevoegd, luidende:
- e. na inworp van een bankbiljet een bij ministeriële regeling te bepalen wachttijd volgt waarbinnen de kansspelautomaat niet bespeelbaar is en geen inworp mogelijk is;
 - f. inworp van een bankbiljet niet mogelijk is indien het tegoed op de kredietmeter hoger is dan een bij ministeriële regeling te bepalen bedrag;
3. Het eerste lid, onder l (nieuw), komt te luiden:
- l. de uitbetaling van prijzen slechts kan plaatsvinden in de vorm van in Nederland geldige munten en bankbiljetten, hetzij door middel van een uitbetalingsmechanisme hetzij door inschakeling van het personeel van de inrichting;
4. Het vijfde lid komt te luiden:
5. In afwijking van het eerste lid, onder o en q, wordt het model van de kansspelautomaat, indien het een model betreft waarvan het uitkeringspercentage, bedoeld in het eerste lid, onder h, ten minste 70% en het uurverlies, bedoeld in het eerste lid, onder i, ten hoogste € 30 bedraagt, en het geen automaat betreft waarop meerdere spelers tegelijk een spel kunnen spelen met als basis een centraal toevalsproces als bedoeld in het tweede lid, zodanig geconstrueerd dat:
- a. de som van de waarde aan prijzen die in één spel gewonnen kan worden en de volgens statistische methoden gewaardeerde kansen op prijzen die in datzelfde spel ontstaan, maar slechts benut kunnen worden in latere spellen, niet meer kan bedragen dan 600 maal de inzet van het basisspel;
 - b. per spel niet meer uitgekeerd kan worden aan prijzen dan een waarde van 600 maal de inzet van het basisspel.
6. Na het vijfde lid (nieuw) wordt een zesde lid toegevoegd, luidende:
6. Onze Minister kan nadere regels stellen over de in het eerste tot en met vijfde lid genoemde onderwerpen.

E

Artikel 14 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid wordt "artikel 13, eerste lid, onder u," gewijzigd in: artikel 13, eerste lid, onder w.
2. Het tweede lid komt te luiden:
2. Onze Minister kan aan de houder van een aanwezigheidsvergunning voor speelautomaten in een speelautomatenhal ontheffing verlenen van het vereiste van artikel 12, eerste lid, onder d en l, en artikel 13, eerste lid, onder d en l, indien deze ten genoegen van Onze Minister aantoonbaar dat de door hem in de speelautomatenhal gehanteerde centrale inworp- en uitbetalingssystemen een betrouwbare afhandeling van inworp en uitbetaling garanderen.
3. Na het tweede lid worden twee leden toegevoegd, luidende:
3. Onze Minister kan aan de ontheffingen, bedoeld in het eerste en tweede lid, voorschriften verbinden, waaronder het voorschrift dat het centrale inworp- en uitbetalingssysteem in ieder geval zodanig functioneert dat:

- a. na inworp een bij ministeriële regeling wachttijd volgt, waarbinnen de automaat niet bespeelbaar is en geen inworp mogelijk is;
 - b. een maximum kan worden gesteld aan de hoogte van het tegoed op de kredietmeter waarbij nog inworp mogelijk is.
 - c. een maximum kan worden gesteld aan de hoogte van het spelerstegoed;
 - d. de speler tijdens openingstijden te allen tijde het tegoed kan laten uitbetalen. █
4. De aanvrager van een ontheffing als bedoeld in het tweede lid laat de mechanische, elektrische en elektronische processen die gepaard gaan met een centraal inworp- en uitbetalingsmechanisme voorafgaand aan de ontheffing goedkeuren en periodiek controleren door een bij ministeriële regeling aan te wijzen onafhankelijke deskundige of keuringsinstelling.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Justitie,

Nota van toelichting

I. Inleiding

Met ingang van 1 juli 2008 is de Wet op de kansspelbelasting gewijzigd en wordt kansspelbelasting geheven op (de opbrengst van) kansspelautomaten. De speelautomatenbranche heeft aangegeven zwaar getroffen te zijn door deze wijziging. Daarnaast gaf de branche te kennen te lijden te hebben onder het rookverbod en de algehele economische achteruitgang. Bij wijze van tegemoetkoming heeft de Staatssecretaris van Financiën in een brief van 6 juni 2008 aan de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2007/08, 31 205 en 31 206, M) toegezegd dat het kabinet bereid is om toe te staan dat in speelautomatenhallen gespeeld mag worden met een speelrekening op een chipkaart (coinless/cashless play, zoals reeds gebruikt wordt bij Holland Casino) en om te onderzoeken of - indien een dergelijke maatregel op draagvlak kan rekenen binnen de speelautomatenbranche - een inflatiecorrectie van het maximale gemiddelde uurverlies en daarmee samenhangende bedragen mogelijk is.

Bij brief van 15 september 2008 heeft de VAN Speelautomatenbrancheorganisatie (hierna: VAN) aangegeven niet veel te verwachten van coinless/cashless play via chipkaarten en een inflatiecorrectie van het gemiddelde uurverlies en daarmee samenhangende bedragen. In plaats daarvan heeft de VAN aan de Minister van Justitie verzocht een aantal alternatieve voorstellen te realiseren, te weten het toestaan van betaling door middel van papiergeld en handpay (het uitbetalen via het personeel en niet rechtstreeks door de automaat), het toestaan in speelhallen van coinless/cashless play door middel van "ticket-in-ticket-out (TITO)-systeem en het toestaan van twee nieuwe, voor de speler meer aantrekkelijke soorten kansspelautomaten, die gekenmerkt worden door een hoger speltempo, hogere maximumprijzen, een hoger uitkeringspercentage en een lager uurverlies.

De VAN heeft de risico's van het voorstel laten onderzoeken door een drietal wetenschappers op het gebied van de kansspelverslaving. De resultaten van dit onderzoek worden kortheidshalve aangeduid als het EGM-rapport (Mark Griffiths, Jonathan Parke & Jeffrey Derevinsky, *Electronic gaming machines in the Netherlands* (Nottingham Trent University, December 2008)).

Deze voorstellen zijn vervolgens gezien door een werkgroep met vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Verispect B.V. (de toezichthouder voor de speelautomatenregelgeving) in overleg met vertegenwoordigers van de branche, gemeenten en de verslavingszorg. Uitgangspunt hierbij was dat de lastenverlichtende maatregelen dienden te passen in de doelstellingen van het kansspelbeleid. Hoofddoel van het kansspelbeleid is het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van kansspelverslaving, bescherming van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Gelet op het "short-odd" karakter worden speelautomaten beschouwd als de meest verslavende vorm van kansspelen. Dit wordt bevestigd in het CVO-verslavingsonderzoek uit 2005 (Kamerstukken II 2005/06 24 557, nr. 63). Dit vereist een passend niveau aan waarborgen.

De speelautomatensector is in 1986 vanuit een situatie van illegaliteit onder de werking van de Wet op de kansspelen is gebracht. Naast de gebruikelijke doelstellingen gold daarbij de additionele doelstelling dat, om een nieuwe vlucht in de illegaliteit te voorkomen, een rendabele exploitatie mogelijk moet zijn. Bij deze vorm van kansspelen geschiedt de exploitatie dan ook voor eigen gewin. De exploitatie door een groot aantal bedrijven vraagt om extra aandacht voor de handhaafbaarheid van de regelgeving.

Op basis van een advies van de werkgroep is besloten om de volgende mitigerende maatregelen toe te staan:

- Betaling door middel van papiergeld en handpay in speelautomatenhallen en hoogdrempelige inrichtingen, onder zodanige voorwaarden dat de speler voldoende beschermd wordt tegen kansspelverslaving;
- Betaling door middel van TITO-systeem in speelautomatenhallen, onder zodanige voorwaarden dat de speler voldoende beschermd wordt tegen kansspelverslaving;
- De introductie van twee nieuwe soorten kansspelautomaten, maar ten opzichte van de voorstellen van de VAN in een afgezwakte vorm (qua speltempo en maximumprijs per spel).

Deze maatregelen vereisen een wijziging van de voorwaarden voor de toelating van een model speelautomaat en enige andere wijzigingen van het Speelautomatenbesluit 2000. Dit besluit strekt hiertoe. Tevens strekt dit besluit tot uitvoering van de motie-Teeven/Gerkens over effectueren van gedane toezeggingen met betrekking tot compenserende maatregelen van de kansspelbelasting op speelautomaten (Kamerstukken II 2009/10 24 557, nr. 106)

Het ministerie van Justitie zal de gevolgen van de introductie van deze maatregelen zorgvuldig monitoren.

II. Mitigerende maatregelen

Toestaan van papiergeld in speelautomatenhallen en hoogdrempelige inrichtingen

Momenteel is inworp en uitbetaling bij kansspelautomaten in speelhallen en hoogdrempelige inrichtingen alleen toegestaan in de vorm van geldige Nederlandse munten. In casino's in binnen- en buitenland is ook inworp en uitbetaling via papiergeld toegestaan. Apparatuur voor de inworp van bankbiljetten wordt op grote schaal gebruikt, zowel voor kansspelautomaten als voor andere automaten. Apparatuur voor de uitbetaling van papiergeld (zoals in de geldautomaat van een bank) is echter tamelijk kostbaar. Deze apparatuur kan daarom wel gebruikt worden voor centrale uitbetaalautomaten (zoals een kassier), maar op dit moment niet voor inbouw in speelautomaten. Uitbetaling vindt dan plaats via het personeel, zoals via een kassier. Dit staat bekend als 'handpay', en is op dit moment al toegestaan in speelautomatenhallen, maar niet in de horeca.

Het toestaan van inworp en uitbetaling via papiergeld kan volgens de branche een aanzienlijke kostenbesparing meebrengen. De muntapparatuur is één van de meest onderhoudsgevoelige delen van de automaat en ook het bijvullen ervan is arbeidsintensief. Daarnaast wordt verwacht dat het gebruiksgemak van papiergeld door klanten positief wordt gewaardeerd.

Vanuit de doelstellingen van het kansspelbeleid bezien kan het spelen met papiergeld enige risico's opleveren. Deze liggen vooral op de volgende twee terreinen:

- Het risico van het langer blijven doorspelen. Bankbiljetten vertegenwoordigen 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. Op dit moment wisselen de spelers veelvuldig bankbiljetten om in muntgeld. Deze wisselpauzes geven de speler de gelegenheid om even los te komen van het spel en het eigen speelgedrag te overwegen (bezinningsmomenten). Ook geven deze momenten andere aanwezigen, zoals medespelers en personeel, de kans om de speler aan te spreken op zijn speelgedrag (aanspreekmomenten). Het vervallen van het wisselen vermindert deze momenten.

Daarnaast bestaan er twijfels of de uitbetaling via handpay in de horeca soepel zal verlopen.

Om deze risico's te beperken wordt de introductie van papiergeld verbonden aan de volgende beperkende maatregelen:

- De inworp kan slechts gedaan worden in de vorm van in Nederland geldige munten en bankbiljetten van ten hoogste € 50;
- Blokkering van de inworp vindt plaats bij een bepaald bedrag op de kredietmeter.
- Na de inworp van een bankbiljet moet een verplichte wachttijd volgen waarbinnen niet verder gespeeld kan worden en geen verdere inworp meer mogelijk is.
- In de horeca moet bij een handpay een tegoedbon uitgegeschreven worden, met daarop in ieder geval het bedrag en gegevens rond de uitbetaling (tijd en datum, het merktekennummer van de uitbetalende kansspelautomaat en de opstellocatie waar de uitbetaling plaatsvindt);
- De tegoedbon wordt voorzien van teksten die waarschuwen tegen kansspelverslaving.

De papiergeldapparatuur en de eventuele tegoedbonprinter vormen onderdeel van de kansspelautomaat. De eisen aan deze apparatuur worden geregeld in het Speelautomatenbesluit 2000, met een nadere uitwerking in de Speelautomatenregeling 2000. De keuring door de keuringsinstellingen en de conformiteitstoets door de toezichthouder Verispect vinden plaats op dezelfde wijze als bij de reeds bestaande technische eisen voor kansspelautomaten.

Introductie centrale betalingssystemen in speelautomatenhallen

Momenteel is inworp en uitbetaling bij kansspelautomaten in speelhallen en hoogdrempelige inrichtingen alleen toegestaan in de vorm van geldige Nederlandse munten. Bij Holland Casino is ook inworp en uitbetaling toegestaan via een centraal betalingssysteem voor kansspelautomaten waarbij een speelgoed wordt bijgehouden op een chipkaart (en tevens in een centraal schaduwsysteem). Op dit moment is het enkel aan Holland Casino toegestaan om te werken met het voornoemd chipkaartsysteem. Dit is echter niet het enige systeem voor cashless play: er zijn verschillende andere ontwikkeld en nog in ontwikkeling. Een van de internationaal meest gangbare systemen is het ticket-in ticket-out (TITO)-systeem. Hierbij geven de kansspelautomaten via een streepjescode elektronisch leesbare tegoedbonnen af, waarbij de tegoedbonnen ook weer geaccepteerd worden door de automaten. De uiteindelijke uitbetaling vindt plaats via handpay, hetzij door een kassier, hetzij door een uitbetaalautomaat (te vergelijken met de betaalautomaat van een bank). Een centraal computersysteem houdt bij welke tegoedbonnen uitstaan en waakt tegen vervalsingen. De tegoedbonnen zijn in veel opzichten te vergelijken met bankbiljetten.

Inworp en uitbetaling via cashless play-systemen, zoals TITO, kan volgens de branche een aanzienlijke kostenbesparing meebrengen. Daarnaast wordt het gebruiksgemak door de klanten gewaardeerd en bevordert cashless play de veiligheid doordat er minder contant geld in omloop hoeft te zijn.

Net als de introductie van papiergeld brengt de introductie van cashless play-systemen vanuit de doelstellingen van het kansspelbeleid beaalde risico's mee. Hierbij moet met name worden gedacht aan de vermindering van geldbesef, de bevordering van terugkeergedrag en de afname van aanspreekmomenten. Deze risico's kunnen door middel van nadere waarborgen beperkt worden. Het evaluatie-onderzoek bij Holland Casino naar aanleiding van de invoering van cashless play via chipkaarten heeft geen verandering te zien gegeven in het spelgedrag. Daarnaast zijn niet-contante betaalmiddelen in beginsel nu ook al toegestaan en de kassiers in Holland Casino en speelhallen mogen ook nu reeds niet-contante betaalmiddelen (PIN-pas, Chipknip, creditcard) accepteren.

Omdat de tegoedbonnen van TITO-systemen veel lijken op bankbiljetten, lijken de risico's ook veel op die van papiergeld. De nadere eisen aan TITO-systemen in speelautomatenhallen zullen vergelijkbaar zijn met die voor het gebruik van papiergeld:

- Een maximum aan de waarde van de TITO-tegoedbonnen die ingeworpen kunnen worden;
- Een blokkering van de inworp wanneer de kredietmeter boven een bepaald maximum staat;
- De invoering van een verplichte wachttijd na de inworp van een bankbiljet waarbinnen niet verder gespeeld kan worden en geen verdere inworp meer mogelijk is.

Daarnaast dient de uitbetaling van de TITO-tegoedbonnen tijdens de openingstijden ten alle tijde mogelijk zijn. Zowel vanuit kansspelverslavings- als consumentenoptiek is het onwenselijk dat een speler niet te allen tijde zijn speelgoed zou kunnen verzilveren en op die manier als het ware gedwongen zou worden verder te spelen of terug te komen. Om die reden dient gegarandeerd te zijn dat tegoeden op cashless play-systemen altijd (d.w.z. gedurende de openingsuren van de locatie) verzilverd kunnen worden. Voor het chipkaartsysteem van Holland Casino bestaat al een dergelijke eis.

Speelautomaten hebben bepaalde aanpassingen nodig, met name softwarematig, om samen te kunnen werken met een cashless play-systeem. Deze aanpassingen worden 'meegekeurd' door de keuringsinstelling in het kader van de normale modeltoelating. Het grootste deel van een cashless play-systeem is echter geen onderdeel van een kansspelautomaat, zoals de netwerkverbindingen, de centrale servers, en de geautomatiseerde kassiersystemen. Om die reden is gekozen voor een ander stelsel van regulering dan de modeltoelating voor speelautomaten. Cashless play-systemen worden gereguleerd door een vergunning per speelautomatenhal, waarbij de nodige voorschriften en beperkingen (zoals de bovengenoemde eisen) aan de vergunning verbonden kunnen worden. Een dergelijk stelsel wordt nu reeds gebruikt voor centrale tellersystemen.

Dit stelsel heeft het bijkomende voordeel dat de vergunningenpraktijk gemakkelijk aangepast kan worden aan nieuwe technische en bedrijfsmatige ontwikkelingen. Zo is het denkbaar dat speelautomatenhallen belangstelling krijgen voor (één van) de andere vormen van cashless play. In dat geval zullen voor die vormen passende eisen gesteld worden die in lijn zullen liggen met de bovenstaande. Ook is het denkbaar dat bepaalde technische implementaties (bijvoorbeeld draadloze systemen) bepaalde additionele eisen noodzakelijk maken.

Nieuwe klassen kansspelautomaten

De VAN heeft verzocht twee additionele klassen kansspelautomaten toe te staan, één voor de hallen en één voor de horeca. Beide zijn varianten van de bestaande klassen voor hallen en horeca en zouden naast de bestaande automaten op de markt komen. Deze nieuwe automaten zouden de recreatieve speler meer aan moeten spreken dan de bestaande, en tegelijk risico's vermijden met betrekking tot problematisch spelgedrag. De nieuwe klassen zijn identiek aan de bestaande wat betreft het overgrote deel van de normen, zoals de inzet per basisspel (20 eurocent) en de pieknormen. Het onderscheid met de bestaande automaten bestaat uit een pakket met de volgende vier onderdelen:

- Een hoger minimumuitkeringspercentage (het percentage van de inzetten dat gemiddeld terugvloeit naar de spelers in de vorm van prijzen);
- Een lager maximaal gemiddeld uurverlies (het bedrag dat de speler gemiddeld per uur verliest);
- Een hoger speltempo;
- Een hogere maximumprijs.

Dit pakket bestaat uit een combinatie van maatregelen die gelden als 'gunstig' voor de speler en van maatregelen die gelden als 'riskant' voor de speler. De eerste twee maatregelen, een hoger gemiddeld uitkeringspercentage en een lager maximaal gemiddeld uurverlies, gelden als gunstig voor de speler vanuit de consumentenoptiek: de spelers krijgen (gemiddeld) een groter deel van het geld dat ze inwerpen terug in de vorm van prijzen, en ze verliezen (gemiddeld) minder geld per uur. De laatste twee maatregelen gelden als riskant voor de speler, omdat ze gelden als factoren die van invloed kunnen zijn op de kansspelverslaving.

Traditioneel worden snelle 'short odds' kansspelen (zoals casinospelen en kansspelautomaten) gezien als gevaarlijker dan langzame 'long odds' kansspelen (zoals loterijen). Het is echter niet duidelijk of bij het hoge speltempo van kansspelautomaten een seconde meer of minder enig verschil uitmaakt. Gezien het belang dat in het Nederlandse kansspelbeleid gehecht wordt aan de preventie van kansspelverslaving wordt in plaats van het door de VAN gevraagde speltempo (minimaal 2,5 seconden per spel gemiddeld en 3 seconden per spel absoluut) geen hoger tempo toegestaan dan minimaal 3 seconden per spel absoluut. Dit speltempo wordt op dit moment gebruikt voor casino-automaten en halautomaten, en vóór 2000 ook voor horeca-automaten. Er zijn geen aanwijzingen dat dit geeft tot problemen. Daarnaast wordt een spelduur van 3 seconden internationaal veel gebruikt.

Ook de maximumprijs van kansspelen wordt gezien als een factor die van invloed is op de kansspelverslaving. Gelet hierop is een grote verhoging van de maximumprijs zoals de VAN die voorstelt, €250 per spel voor de horeca en €500 per spel voor de horeca, te riskant. In plaats daarvan wordt een beperkte verhoging toegestaan, naar €80 voor automaten in hoogdrempelige inrichtingen en €120 in speelhallen. De maximumprijs is voor het laatst verdubbeld in 2001 (verhoging van €20 naar €40). Er zijn geen aanwijzingen dat dit aanleiding heeft gegeven tot misstanden. Omdat speelhallen een beter gecontroleerde opstellocatie vormen dan horeca (met bijvoorbeeld een betere leeftijdscontrole, hogere opleidingseisen, en meer gespecialiseerd personeel) wordt het verantwoord geacht bij halautomaten een hogere maximumprijs toe te staan dan in de horeca.

Door aan de meer riskante maatregelen bovengenoemde beperkingen te stellen, is sprake van een evenwichtig pakket aan maatregelen dat past in de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid. De volgende tabel vat dit pakket maatregelen samen en vergelijkt het met de huidige normen.

VOORGESTELDE/ HUIDIGE NORMEN	minimum tijd per spel (sec)	maximum prijs per spel (€)	minimum % uitkering	max. gemiddeld uurverlies (€)
horeca (huidig)	3,5 absoluut 4 gemiddeld	40	60%	40
horeca (na wijziging)	3 absoluut	80	70%	30
hallen (huidig)	3 absoluut	40	60%	40
hallen (na wijziging)	3 absoluut	120	70%	30

Bij het speltempo geeft een 'gemiddelde norm' een minimumtijd aan waaraan spellen gemiddeld moeten voldoen; sommige spellen mogen dus korter duren, als dit gecompenseerd wordt door andere spellen die langer duren. Bij een absolute norm moet elk individueel spel aan de norm voldoen. Een absolute norm is dus strenger dan een even hoge gemiddelde norm.

De voorgestelde veranderingen betreffen uitsluitend wijziging van waarden voor grootheden die onder de huidige wet- en regelgeving reeds bestaan en gekeurd worden. De keuringsinstellingen kunnen de nieuwe normen dus op dezelfde wijze keuren als de bestaande.

III. Bedrijfseffecten, administratieve lasten en financiële gevolgen

Bedrijfseffecten

Het besluit heeft gevolgen voor:

- De fabrikanten van kansspelautomaten voor speelautomatenhallen en horeca; er zijn ongeveer 8 fabrikanten in Nederland actief.
- De houders van een exploitatievergunning voor speelautomaten; er zijn ongeveer 849 exploitanten van speelautomaten in Nederland actief.
- De houders van een aanwezigheidsvergunning voor hoogdrempelige inrichtingen (dat wil zeggen horeca-ondernemers die een kansspelautomaat opgesteld hebben); er zijn ongeveer 15700 hoogdrempelige inrichtingen met kansspelautomaten.
- De houders van een aanwezigheidsvergunning voor speelautomatenhallen; er zijn ongeveer 269 speelautomatenhallen.

(Bron: Jaarrapportage van Verispect over 2008)

De voorstellen voor mitigerende maatregelen zijn oorspronkelijk afkomstig van de branche en zijn gericht op lastenverlichting. Verwacht mag worden dat deze voorstellen positieve bedrijfseffecten teweeg zullen brengen. In hoeverre dat het geval is, hangt af van de vraag in hoeverre de bedrijven de geboden mogelijkheden aangrijpen en in hoeverre de consument deze op prijs stelt. Gelet op deze onzekerheden vallen de bedrijfseffecten op voorhand niet te kwantificeren.

Administratieve lasten

Onder administratieve lasten wordt verstaan: de kosten voor de burger en het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid. Deze wijziging van het Speelautomatenbesluit 2000 brengt geen administratieve lasten voor de burger mee. Wel zijn er administratieve lasten voor het betrokken bedrijfsleven.

Het kabinet voert een restrictief kansspelbeleid, gericht op het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Dit rechtvaardigt regulering door middel van een strikt vergunningstelsel. Op grond van het Europees recht is het lidstaten toegestaan een eigen, restrictief beleid op het gebied van kansspelen te voeren, indien dat beleid niet alleen in woord maar ook in daad gericht is op beperking van de deelname aan kansspelen.

In de speelautomatensector is sprake van een drietal vergunningsstelsels, gericht op de opstellocatie, de integriteit van de exploitant, en de toelating van een model speelautomaat. Deze wijziging van het Speelautomatenbesluit 2000 wijzigt de eisen voor de modeltoelating. Een speelautomaat mag alleen op de markt gebracht en gebruikt worden als deze behoort tot een door de Minister toegelaten model, en ten bewijze daarvan voorzien is van een door de Minister

afgegeven merkteken (in de vorm van een individueel genummerde en tegen misbruik beveiligde sticker).

Er zijn in 2008 206 modeltoelatingen afgegeven. Daarnaast bestaat de zogenaamde 'detailwijzigingsprocedure', waarbij verklaard wordt dat een bepaalde kleine wijziging geen verandering in de aard van het model teweeg brengt. Deze procedure is eenvoudiger dan een gewone modeltoelating en wordt veelvuldig toegepast voor bijvoorbeeld vervanging van onderdelen die niet meer in productie zijn of kleine verbeteringen in de software ('bugfixes'). In 2008 werd deze procedure 1.817 maal gevolgd.

- Betaling met papiergeld

Het ombouwen van speelautomaten voor het gebruik van papiergeld is te beschouwen als het inbouwen van gestandiseerde bankbiljettenapparatuur, hetzij naast de huidige muntenapparatuur, hetzij als vervanging. Deze kan worden toegelaten via de bovengeschetste detailwijzigingsprocedure. Voordeel hiervan vanuit de administratieve lasten optiek is dat omgebouwde automaten geen nieuw merkteken (kosten €131 per automaat) nodig hebben. Het is niet bekend wat de administratieve lasten zijn die samenhangen met de detailwijzigingsprocedure. Deze procedure lijkt op de modeltoelating, maar is aanzienlijk eenvoudiger en wordt veel vaker toegepast. Geschat wordt dat de administratieve lasten ongeveer de helft zijn van die van een modeltoelating. Dit komt neer op ongeveer €475, want de administratieve lasten van een modeltoelating zijn volgens de *Nulmeting administratieve lasten bedrijven 2007* €945.

Het is niet bekend hoeveel modellen speelautomaat omgebouwd zullen worden, maar de brancheorganisatie gaat ervan uit:

- Dat alleen modellen waarvan de modeltoelating na 2006 is afgegeven, zullen worden omgebouwd. In de periode 2007-2009 zijn (of worden) er naar schatting 80 modeltoelatingen voor speelautomatenhal- en horeca-automaten afgegeven;
- Dat alleen populaire modellen (met andere woorden: waarvan een groot aantal exemplaren gebruikt wordt) zullen worden omgebouwd; geschat wordt dat slechts 40% van de modellen omgebouwd wordt;
- Het ombouwen zich zal voltrekken in een periode van drie jaar.

Op basis van 40% van 80 modellen à €475 over drie jaar, worden de administratieve lasten van het ombouwen naar papiergeld geschat op €5.067 per jaar en in totaal €15.200.

Omdat de detailwijzigingsprocedure betrekking heeft op een bepaald model, kunnen de kosten ervan worden omgeslagen over alle speelautomaten die tot dat model behoren. Er zijn in 2008 voor speelhal- en horeca-automaten 30 modeltoelatingen verleend en 4118 merktekens afgegeven, wat indiceert dat er gemiddeld 137 speelhal- en horeca-automaten per model in het verkeer worden gebracht. Uitgaande hiervan komen de administratieve lasten van €475 per model neer op €3,46 per automaat.

- Betaling via cashless play

De introductie van betaling via cashless play heeft op twee manieren gevolgen voor de administratieve lasten.

Ten eerste moeten de speelautomaten omgebouwd worden om te kunnen samenwerken met de cashless play-systemen van de speelhallen, dit is vooral een softwarematige aanpassing. Dit kan worden afgehandeld via de bovengenoemde detailwijzigingsprocedures, net als het ombouwen voor papiergeld.

Voor de onderbouwing van de administratieve lasten wordt verwezen naar de vorige paragraaf. Het betreft echter slechts 49 in plaats van 80 modellen, omdat cashless play alleen wordt toegestaan in speelhallen en dus alleen speelhalautomaten voor ombouw in aanmerking komen.

Uitgaande van €475 per detailwijziging, 49 modeltoelatingen voor speelautomatenhalautomaten in de periode 2006-2009, 40% ombouw gedurende drie jaar, worden de administratieve lasten van het ombouwen voor cashless play geschat op €3.103 per jaar, en in totaal €9.310.

Ten tweede moet een speelhal een cashless play-systeem installeren waarvoor een ontheffing van de Minister noodzakelijk is.

Het is niet bekend wat de administratieve lasten zijn die samenhangen met deze ontheffing. De ontheffing lijkt, gezien het karakter van een technisch onderzoek, nog het meest op de modeltoelating, maar is aanzienlijk ingewikkelder. Veiligheidshalve wordt er daarom van uitgegaan dat de administratieve lasten het vijfvoudige zijn van die van een modeltoelating. Dit komt neer op ongeveer €4.725, want de administratieve lasten van een modeltoelating zijn volgens de *Nulmeting administratieve lasten bedrijven 2007* €945.

Het is niet bekend hoeveel speelhallen een ontheffing zullen aanvragen, maar de branche-organisatie gaat ervan uit:

- Dat voornamelijk de grote speelhallen een cashless play-systeem zullen installeren. Geschat wordt dat slechts 50% van de 269 speelhallen een ontheffing zal aanvragen;
- Het ombouwen zich zal voltrekken in een periode van drie jaar.

Op basis van 50% van 269 speelhallen à €4.725 over drie jaar, worden de administratieve lasten van de ontheffingen voor cashless play geschat op €211.838 per jaar, en in totaal €635.512.

- Nieuwe klassen kansspelautomaten

Kansspelautomaten die behoren tot de twee nieuwe klassen worden net zo behandeld als de bestaande klassen kansspelautomaten: zij mogen alleen op de markt gebracht worden als ze behoren tot een door de Minister toegelaten model. Het maakt voor een fabrikant of importeur van speelautomaten dus niet uit of zijn nieuwe modellen behoren tot de twee nieuwe, of tot de bestaande klassen: er is geen sprake van nieuwe of andere omstandigheden die tot wijziging van de administratieve lasten aanleiding kunnen geven.

Financiële gevolgen

De mitigerende maatregelen hebben geen gevolgen voor de rijksbegroting. De aanvragen voor ontheffingen (naar verwachting 50 per jaar) kunnen binnen de bestaande formatie afgehandeld worden.

IV. Adviezen, voorhang en notificatie

Het besluit is voor advies voorgelegd aan het College van toezicht op de kansspelen, Verispect BV, VNG, VAN, GGZ Nederland, AGOG, NMI Certin BV en GLI BV.

PM Reactie.

Artikel 30aa, tweede lid, van de Wet op de kansspelen bepaalt dat het ontwerp van een besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van een algemene maatregel van bestuur als voorzien in artikel 30n, tweede en derde lid, bekend gemaakt wordt in de Staatscourant en dat de voordracht tot vaststelling, wijziging of intrekking van een algemene maatregel van bestuur niet wordt gedaan dan nadat twee maanden na die bekendmaking zijn verstreken.

Het besluit wijzigt technische voorschriften in de zin van artikel 8, eerste lid, van richtlijn 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG 1998 L 204, zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG, PbEG 1998 L 217). Om die reden wordt het besluit gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

PM Reactie.

V. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

De aanpassing in dit onderdeel is een gevolg van de overdracht van de zorg voor Titel VA Speelautomaten van de minister van Economische Zaken naar de minister van Justitie. Dit is geschied bij koninklijk besluit van 23 februari 2004 (Stb. 2004, 78).

Artikel I, onderdeel B

In dit onderdeel wordt een onjuiste verwijzing naar de Drank- en horecawet hersteld.

Artikel I, onderdelen C en D

- *Inworp en uitbetaling door middel van papiergeld*

In de artikelen 12 en 13 van het Speelautomatenbesluit 2000 wordt geregeld dat inworp en uitbetaling via papiergeld mogelijk wordt bij kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen (artikel 12) en kansspelautomaten in speelautomatenhallen (artikel 13). In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 12 in de nota van toelichting bij het Speelautomatenbesluit 2000 (Stb. 2000, 223) wordt op deze situatie al vooruitgelopen: "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." In de nieuwe onderdelen e en f worden de waarborgen die bij de inworp en uitbetaling van papiergeld in acht dienen te worden genomen vastgelegd. Voor automaten in hoogdrempelige inrichtingen en speelautomatenhallen wordt inworp door middel van papiergeld met biljetten van maximaal € 50 mogelijk. Het inworpmechanisme wordt geblokkeerd indien er een bij ministeriële regeling te bepalen maximumtegoed op de kredietmeter staat. Dit maximumtegoed zal worden vastgesteld via een lijst of formule in de Speelautomatenregeling 2000 en zal evenredig zijn aan de inworp. Er geldt een verplichte bij ministeriële regeling te bepalen wachttijd bij invoer van een bankbiljet (vgl. 'bezinningspauze' na uitbetaling van speelwinst op automaten in hoogdrempelige inrichtingen). Die wachttijd zal evenredig zijn aan de waarde van de inworp.

Omdat apparatuur voor de uitbetaling van papiergeld op dit moment te kostbaar is voor inbouw in kansspelautomaten wordt het toegestaan uitbetaling te doen plaatsvinden via het personeel (handpay). In speelautomatenhallen is dit nu reeds toegestaan en er zijn geen aanwijzingen dat dit aanleiding geeft tot problemen. In de horeca is handpay een nieuwigheid. Anders dan in speelautomatenhallen is ook geen gespecialiseerde kassier aanwezig. Om toch een soepele uitbetaling te bevorderen is het voorschrift toegevoegd dat de automaat in een hoogdrempelige inrichting een tegoedbon afgeeft met de waarde in euro's, datum en tijdstip van afgifte, identificatie van opstelplaats en automaat, en teksten die waarschuwen tegen kansspelverslaving (artikel 12, eerste lid, onder f).

- *Nieuwe klassen kansspelautomaten*

In de artikelen 12, derde lid, en artikel 13, vijfde lid, worden naast de bestaande klassen automaten één nieuwe klasse kansspelautomaten voor hoogdrempelige inrichtingen en één nieuwe klasse kansspelautomaten voor speelautomatenhallen toegestaan. Deze nieuwe klassen worden gekenmerkt worden door een hogere maximumprijs per spel (€ 80 voor hoogdrempelige inrichtingen en € 120 voor hallen), een minimumspelduur van 3 seconden absoluut, zoals nu in speelautomatenhallen en casino's, een maximum uurverlies van € 30 per uur in plaats van € 40 per uur en een uitkeringspercentage van 70% in plaats van 60%. De andere normen zijn identiek aan die van de huidige automaten.

Artikel I, onderdeel E

Inworp en uitbetaling via een centraal betaalsysteem in speelautomatenhallen wordt mogelijk onder een aantal voorwaarden. Dit wordt geregeld in artikel 14, tweede tot en met vierde lid, van het Speelautomatenbesluit 2000. Er komt een systeem van ontheffingen per speelautomatenhal met nadere voorschriften in de ontheffing. De ontheffing vindt plaats door de Minister van Justitie. Om deze ontheffing te verkrijgen is het noodzakelijk dat het centrale inworp- en uitbetalingssysteem een betrouwbare afhandeling van inworp en uitbetaling garandeert. Indien de houder van een aanwezigheidsvergunning voor een speelautomatenhal van mening is dat hij voor ontheffing in aanmerking komt, dient hij dit aannemelijk te maken. Het centrale inworp- en uitbetalingssysteem zal voorafgaand aan de ontheffing gekeurd worden door een onafhankelijke derde en periodiek opnieuw gecontroleerd worden.

Net als bij de inworp van bankbiljetten gelden enkele waarborgen (artikel 14, derde lid) bij inworp en uitbetaling. De maximumwaarde van de inworp door middel van een tegoed zal in de ontheffing bepaald worden. Het inworpmechanisme wordt geblokkeerd wanneer het tegoed op de kredietmeter een in de ontheffing te bepalen maximum heeft bereikt. In de ontheffing wordt eveneens de verplichte wachttijd vastgesteld.

Op de tegoedbon dienen de waarde in euro's, de datum en tijdstip van afgifte, identificatie van opstelplaats en automaat en teksten die waarschuwen tegen kansspelverslaving te worden

vermeld. Er kunnen overige (technische) voorschriften aan de ontheffing worden verbonden, die, afhankelijk van het gebruikte systeem, per speelautomatenhal kunnen verschillen.

De Minister van Justitie,