



Advies Raad van State, betreffende Besluit houdende wijzigingen van het Kansspelenbesluit in verband met de taakuitoefening van de kansspelautoriteit en enkele redactionele wijzigingen van het Speelautomatenbesluit 2000

Nader Rapport

15 januari 2014

Nr. 465737

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende herstel van enkele onvolkomenheden in het Speelautomatenbesluit 2000

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 maart 2013, nr. 13.000500, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 april 2013, nr. W03.13.0071/II, bied ik U hierbij aan.

1. Noodzaak en tijdelijkheid zelfstandige amvb

Het advies van de Afdeling alsmede naar aanleiding daarvan gevoerd overleg met betrokken partijen hebben ertoe geleid dat de wijziging van het Kansspelenbesluit is geschrapt. Daardoor zal dit besluit dus niet meer deels het karakter hebben van een zelfstandige algemene maatregel van bestuur. In verband hiermee is ook het opschrift van het besluit gewijzigd.

2. Aanpassing van het Speelautomatenbesluit 2000

a. Drank- en Horecawet

Aan het advies van de Afdeling om in artikel 4, vierde lid, onder b, van het Speelautomatenbesluit 2000 de bepalingen uit de Drank- en Horecawet die kunnen leiden tot weigering van een kansspelvergunning expliciet op te sommen, is gevolg gegeven.

b. Opiumwet

Aan het advies van de Afdeling is gevolg gegeven. In de toelichting is gemotiveerd waarom de verwijzing naar de Opiumwet is opgenomen en in plaats van een algemene verwijzing is in het nieuwe onderdeel f van artikel 4, vierde lid, van het Speelautomatenbesluit 2000 verwezen naar enkele specifieke bepalingen uit de Opiumwet.

3. Verbeteringen los van het advies van de Afdeling

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele aanvullende onvolkomenheden in het Speelautomatenbesluit 2000 te herstellen en er is een aantal redactionele en technische verbeteringen in de tekst van het besluit en de nota van toelichting aangebracht. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de inwerkingtredingsdatum aan te passen.

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,
F. Teeven.*



Advies Raad van State

No. W03.13.0071/II
's-Gravenhage, 12 april 2013

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 15 maart 2013, no. 13.000500, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijzigingen van het Kansspelenbesluit in verband met de taakuitoefening van de kansspelautoriteit en enkele redactionele wijzigingen van het Speelautomatenbesluit 2000, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt ertoe dat het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) wordt belast met de inning van de gelden die ingevolge de Wet op de kansspelen (Wok) verschuldigd zijn uit hoofde van de door de kansspelautoriteit opgelegde (voorlopige) kansspelheffingen, en voorts met de inning van dwangsommen, bestuurlijke boetes en leges voor door de kansspelautoriteit verleende kansspelvergunningen. Voorts voorziet het ontwerpbesluit in aanpassing van artikel 4, vierde lid, van het Speelautomatenbesluit 2000, waarin weigeringsgronden voor een kansspelvergunning zijn opgenomen.

De Afdeling maakt opmerkingen over de noodzaak en tijdelijkheid van de zelfstandige algemene maatregel van bestuur (amvb) en over de aanpassingen in het Speelautomatenbesluit 2000. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Noodzaak en tijdelijkheid zelfstandige amvb

- a. Het ontwerpbesluit voorziet erin dat het CJIB de (voorlopige) kansspelheffing, leges, dwangsommen en bestuurlijke boetes int. Voor het innen van de kansspelheffing biedt artikel 33f, achtste lid, van de Wok¹ een grondslag, maar voor het innen van de leges, dwangsommen en boetes bestaat geen expliciete wettelijke delegatiebepaling, aldus de toelichting. In dit opzicht gaat het om een zelfstandige amvb. De toelichting vermeldt dat de keuze voor een zelfstandige amvb gerechtvaardigd is omdat in het ontwerpbesluit geen door straffen te handhaven voorschriften² zijn opgenomen en het besluit evenmin op een andere manier rechten en vrijheden van betrokken partijen inperkt, nu het besluit slechts bepaalt welke instantie bestaande vorderingen gaat innen voor de kansspelautoriteit. Bij een volgende wijziging van de Wok zal worden voorzien in een expliciete wettelijke delegatiebepaling op dit punt, aldus de toelichting.
- De Afdeling merkt op dat de regering zelf terughoudendheid betracht met de figuur van de zelfstandige amvb. Ook naar het oordeel van de Afdeling ware met deze figuur terughoudendheid te betrachten.³ Daarbij komt dat niet duidelijk wordt waarin de urgentie bestaat om de taken van de kansspelautoriteit op een zodanig korte termijn over te dragen aan het CJIB dat de benodigde wijziging van de Wok niet kan worden afgewacht.⁴ Het is de Afdeling opgevallen dat de toelichting geen aandacht besteedt aan de mogelijkheid de inning van dwangsommen, bestuurlijke boetes en leges tijdelijk via een mandaatconstructie aan het CJIB op te dragen, in ieder geval totdat de aangekondigde wettelijke grondslag voor deze onderdelen van het ontwerpbesluit is gecreëerd. De omstandigheid dat ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit Instelling Justitieel Incassobureau het CJIB de taken uitvoert die hem bij algemene maatregel van bestuur zijn opgedragen, staat aan een dergelijke mandaatconstructie niet in de weg.⁵ Voorts kan de inning, zoals nu, vooralsnog gedaan blijven worden door incassobureaus.
- De Afdeling is van oordeel dat er, in afwachting van een wettelijke grondslag voor de aan het CJIB op te dragen taken, geen goede reden is voor een zelfstandige amvb. De Afdeling adviseert daarvan af te zien.

¹ Artikel 33f, achtste lid, van de Wok bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over de heffing.

² Artikel 89 van de Grondwet.

³ Zie bij voorbeeld het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 december 2007 ten aanzien van het ontwerpbesluit houdende tijdelijke regels teneinde door middel van een subsidie brugbanen voor herbeoordeelde arbeidsgeschikten mogelijk te maken (Tijdelijk besluit brugbanen herbeoordeelde), (W12.07.0425/III), alsmede aanwijzing 21 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

⁴ Anders dan bij het in de toelichting genoemde Besluit van 19 februari 2000 tot wijziging van het Transactiebesluit 1994 in verband met de centrale inning van transactiegelden (Stb. 2000, 95; met advies van de Raad van State van 14 maart 2000, W03.99.0487/II), waar blijkens de toelichting op het besluit belangrijke bezwaren bestonden bij inning door de verschillende inningsbevoegde instanties.

⁵ Zie bij voorbeeld het Besluit van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie van 29 juni 2007, nr. DGW/BO2007.036878, tot het verlenen van mandaat, volmacht en machtiging ter uitvoering van artikel 37 van de Huursubsidiewet (Mandaatbesluit CJIB Incasso Huursubsidie), Stc. 2007, 127.



- b. Onverminderd het vorenstaande merkt de Afdeling op dat de tijdelijkheid van de zelfstandige amvb niet is gegeven, omdat daarvoor geen voorziening in het ontwerpbesluit is opgenomen en evenmin inzichtelijk is gemaakt op welke termijn de benodigde wijziging van de Wok is voorzien. De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het besluit zo nodig aan te passen.

2. Aanpassing van het Speelautomatenbesluit 2000

Over de aanpassing van het Speelautomatenbesluit 2000 maakt de Afdeling twee opmerkingen.

a. Drank- en Horecawet

Artikel 4, vierde lid, van het Speelautomatenbesluit 2000 voorziet in weigeringsgronden voor een kansspelvergunning. De daarin thans expliciet genoemde artikelen van de Drank- en Horecawet worden vervangen door een algemene verwijzing naar de Drank- en Horecawet. Volgens de toelichting is een aanpassing van deze bepaling nodig, omdat met een wijziging van de Drank- en Horecawet enkele van de genoemde bepalingen zijn vervallen.⁶ De Afdeling merkt op dat een aantal van de in de huidige bepaling genoemde artikelen van de Drank- en Horecawet niet zijn vervallen.⁷ Voorts leidt een algemene verwijzing naar de Drank- en Horecawet in artikel 4, vierde lid, van het Speelautomatenbesluit 2000 ertoe dat onduidelijk is welke gronden uit de Drank- en Horecawet kunnen leiden tot weigering van een kansspelvergunning. Daardoor bestaat de mogelijkheid dat thans nog onbekende, nieuwe weigeringsgronden voor het verlenen van een kansspelvergunning ontstaan. Naar het oordeel van de Afdeling zijn door de algemene verwijzing naar 'de bepalingen in de Drank- en Horecawet' in het voorgestelde artikel 4, vierde lid, van het Speelautomatenbesluit 2000 de weigeringsgronden voor de kansspelvergunning onvoldoende nauwkeurig omschreven. De Afdeling adviseert de bepalingen uit de Drank- en Horecawet die kunnen leiden tot weigering van een kansspelvergunning expliciet op te sommen.

b. Opiumwet

Tevens wordt met het ontwerpbesluit aan artikel 4, vierde lid, van het Speelautomatenbesluit 2000 een algemene verwijzing naar de bepalingen in de Opiumwet toegevoegd. De toelichting gaat niet in op deze toevoeging. Voorts is ook deze wijziging niet nader bepaald, waardoor onduidelijk is welke bepalingen uit de Opiumwet een grondslag kunnen vormen voor weigering van een kansspelvergunning.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en ook de bepalingen uit de Opiumwet die kunnen leiden tot weigering van een kansspelvergunning expliciet op te sommen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

⁶ In de bestaande bepaling wordt verwezen naar de artikelen 3, 10, 12, 16, 18 juncto 73, 21, 37, derde lid, 38, derde lid, 43, tweede lid, 44, tweede lid, en 56 van de Drank- en Horecawet. Van die bepalingen zijn, zoals in de toelichting gesteld, inmiddels de artikelen 37, derde lid, 38, derde lid, 43, tweede lid, 44, tweede lid, 56 en 73 vervallen.

⁷ De artikelen 3, 10, 12, 16, 18 en 21 van de Drank- en Horecawet zijn nog steeds in werking. Deze bepalingen zien bij voorbeeld op het vergunningvereiste voor een horecabedrijf (artikel 3) en het voldoen aan bij amvb gestelde eisen van sociale hygiëne (artikel 10).



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit houdende wijzigingen van het Kansspelenbesluit in verband met de taakuitoefening van de kansspelautoriteit en enkele redactionele wijzigingen van het Speelautomatenbesluit 2000

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

Op de voordracht van Onze Minister van Veiligheid en Justitie van [...]

Gelet op de artikelen 30d, vierde lid, onder a, en 33f, achtste lid, van de Wet op de kansspelen en artikel 89 van de Grondwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [...], nr. [...]);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Veiligheid en Justitie van [...], nr. [...];

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Na artikel 6a van het Kansspelenbesluit wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 6b

1. Het Centraal Justitieel Incassobureau heeft tot taak de raad van bestuur van de kansspelautoriteit, bedoeld in artikel 33a van de wet, te ondersteunen bij diens taken met betrekking tot de inning van de gelden, voortvloeiend uit de uitvoering van de taken en het gebruik van de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 6, tweede lid, 30i, tweede lid, onder a, 30o, vierde lid, 33e, 33f, 35, 35a en 35b van de wet.
2. Het Centraal Justitieel Incassobureau verricht de werkzaamheden die de raad van bestuur van hem in verband met de uitoefening van de in het eerste lid bedoelde taken verlangt.
3. De raad van bestuur verstrekt aan het Centraal Justitieel Incassobureau de gegevens die het behoeft in verband met de uitvoering van dit artikel.

ARTIKEL II

Het Speelautomatenbesluit 2000 wordt gewijzigd als volgt:

A

De onderdelen a en b van artikel 4, vierde lid, komen te luiden:

- a. artikel 36 van de wet;
- b. de bepalingen gesteld bij of krachtens de Drank- en Horecawet en de Opiumwet;

B

In artikel 4, zevende lid, wordt de zinsnede 'artikel 31, eerste lid, onder d, van de Drank- en Horecawet' vervangen door: artikel 31, eerste lid, onder c, van de Drank- en Horecawet.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 april 2013.

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

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,



NOTA VAN TOELICHTING

Bij wet van 22 december 2011, Stb. 2012, 11, tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit is de kansspelautoriteit ingesteld. De kansspelautoriteit heeft onder meer tot taak het verlenen, wijzigen en intrekken van vergunningen op grond van de Wet op de kansspelen (Wok), het toezicht op de naleving van die wet en de handhaving daarvan. Dit besluit regelt dat het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) wordt belast met de inning van de gelden die ingevolge de Wet op de kansspelen verschuldigd zijn uit hoofde van de door de kansspelautoriteit opgelegde kansspelheffingen en voorlopige kansspelheffingen, en daarnaast met de inning van dwangsommen, bestuurlijke boetes en leges voor door de kansspelautoriteit verleende kansspelvergunningen.

De kansspelautoriteit wordt bekostigd uit een bestemmingsheffing die wordt opgelegd aan de houders van vergunningen tot het organiseren van kansspelen (de kansspelheffing). Deze werd aanvankelijk ingevolge artikel 33f van de Wok geheven als ware het een rijksbelasting. Zij werd door de kansspelautoriteit bij wege van aanslag geheven met overeenkomstige toepassing van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en door de belastingdeurwaarder ingevorderd met toepassing van de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen. De regering heeft dit fiscale heffings- en invorderingsregime bij nader inzien minder geschikt geacht voor de bestemmingsheffing, aangezien het gaat om niet-fiscale bestuursrechtelijke geldschulden die op eenvoudiger wijze kunnen worden opgelegd en ingevorderd met toepassing van het algemene bestuursrecht en met name de regeling van de bestuursrechtelijke geldschulden in titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het fiscale heffings- en invorderingsregime is ingevolge de overige fiscale maatregelen 2013 (Kamerstukken 33 403) per 1 januari 2013 vervallen.

De invordering van de heffing geschiedt niet langer door de Belastingdienst. Invordering geschiedt vanaf 1 april 2013 door het CJIB dat op grond van artikel 2 van het Besluit Instelling Centraal Justitieel Incassobureau is belast met de taken die hem bij algemene maatregel van bestuur zijn opgedragen, alsmede met de verrichting van de werkzaamheden die uit die taken voortvloeien en die Onze Minister van Veiligheid en Justitie of het Openbaar Ministerie van hem verlangen. Artikel I strekt ertoe het CJIB te belasten met de inning van de gelden die ingevolge de Wet op de kansspelen verschuldigd zijn uit hoofde van de door de kansspelautoriteit opgelegde kansspelheffingen en voorlopige kansspelheffingen, en daarnaast met de inning van dwangsommen, bestuurlijke boetes en leges voor door de kansspelautoriteit verleende kansspelvergunningen.

Artikel 33f, achtste lid, Wok voorziet in een bevoegdheidsgrondslag om regels te stellen ten aanzien van de manier waarop de kansspelheffing wordt geïnd. Een dergelijke expliciete wettelijke delegatiebepaling bestaat niet ten aanzien van de inning van dwangsommen, bestuurlijke boetes en leges voor door de kansspelautoriteit verleende kansspelvergunningen. De bevoegdheidsgrondslag voor de inning van die gelden is gelegen in artikel 89 van de Grondwet. De keuze voor een (deels) zelfstandige algemene maatregel van bestuur is gerechtvaardigd omdat in dit besluit geen door straffen te handhaven voorschriften zijn opgenomen en het besluit evenmin op een andere manier rechten en vrijheden van betrokken partijen inperkt. Het besluit bepaalt immers slechts welke instantie in voorkomende gevallen bestaande vorderingen mag innen voor de kansspelautoriteit. De zelfstandigheid van dit besluit zal slechts van tijdelijke aard zijn. De eerstvolgende wijziging van de Wok zal voorzien in een expliciete wettelijke delegatiebepaling ten aanzien van de inning van dwangsommen, bestuurlijke boetes en leges voor door de kansspelautoriteit verleende kansspelvergunningen. Overigens zij in dit verband verwezen naar het Besluit van 19 februari 2000 tot wijziging van het Transactiebesluit 1994 in verband met de centrale inning van transactiegelden (Stb. 2000, 95), waarin in een vergelijkbaar geval bij wijze van tijdelijke voorziening ook werd gekozen voor een deels zelfstandige algemene maatregel van bestuur.

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om in artikel II enkele redactionele onvolkomenheden in het Speelautomatenbesluit 2000 (SAB) te corrigeren. Bij de wet tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit is artikel 31 Wok, dat voorheen de strafbepalingen bevatte, vervallen. Die strafbepalingen zijn thans opgenomen in artikel 36 Wok. Abusievelijk is die wijziging niet eerder verwerkt in artikel 4, vierde lid, onder a, SAB. Daarnaast verwees onderdeel b van artikel 4, vierde lid, SAB naar enkele bepalingen in de Drank- en Horecawet 2000 (artt. 37, derde lid, 38 derde lid, 43, tweede lid, 44, tweede lid, 56 en 73) die na wijziging van die wet zijn vervallen. Tenslotte verwees artikel 4, zevende lid, SAB naar artikel 31, eerste lid, onder d, van de Drank- en Horecawet, dat inmiddels is vernummerd tot artikel 31, eerste lid, onder c, van dezelfde wet.

Het ontwerpbesluit is voorgelegd aan het CJIB, dat heeft laten weten zich daarmee te kunnen verenigen. Ook de raad van bestuur van de kansspelautoriteit heeft met het ontwerpbesluit ingestemd.

Dit besluit heeft geen negatieve gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.



Evenmin heeft het financiële gevolgen die tot wijziging van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie leiden. De kosten van de werkzaamheden door het CJIB, die ten laste van de kansspelautoriteit komen, worden volledig gecompenseerd door kostenbesparingen in de uitvoeringspraktijk van de kansspelautoriteit als gevolg van vereenvoudigingen die dit besluit en de aanpassing van artikel 33f Wok in de Overige fiscale maatregelen 2013 mogelijk maken.

De afwijking van de vaste verandermomenten en de minimumtermijn tussen de publicatiedatum en de inwerkingtreding van dit besluit heeft geen negatieve gevolgen omdat in dit besluit geen door straffen te handhaven voorschriften zijn opgenomen en het besluit evenmin op een andere manier rechten en vrijheden van betrokken partijen inperkt. De partij tot wie dit besluit is gericht, het CJIB, heeft ingestemd met de vastgestelde datum van inwerkingtreding.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,