

Achtergronddocument

maart 2003

*Beschrijving van Nederlandse toezichthouders en
buitenlandse Kansspel-toezichthouders*

***(Kansspel)toezicht in binnen- en
buitenland***

Achtergronddocument

*Beschrijving van Nederlandse toezichthouders en
buitenlandse Kansspel-toezichthouders*

***(Kansspel)toezicht in binnen- en
buitenland***

WODC-EWB

dossier T2101-01.001

datum 17 maart 2003

registratienummer ML-OR20030078

INHOUD	BLAD
INLEIDING	5
1 COLLEGE VAN TOEZICHT OP DE KANSSPELEN	6
1.1 Karakterisering van de markt	6
1.2 Beleid, wet- en regelgeving	7
1.3 Doelstelling en taakafbakening	8
1.4 Staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding	8
1.5 Bevoegdheden en instrumenten	9
1.6 Taakuitvoering	12
1.7 Knelpunten, kritiek en praktijkervaringen	13
2 VROM-INSPECTIE	15
2.1 Karakterisering van de markt	15
2.2 Beleid, wet- en regelgeving	15
2.3 Doelstelling en taakafbakening	16
2.4 Staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding	16
2.5 Bevoegdheden en instrumenten	17
2.6 Taakuitvoering	19
2.7 Knelpunten, kritiek en praktijkervaringen	20
3 ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT	21
3.1 Karakterisering van de markt	21
3.2 Beleid, wet- en regelgeving	21
3.3 Doelstelling en taakafbakening	22
3.4 Staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding	22
3.5 Bevoegdheden en instrumenten	23
3.6 Taakuitvoering	25
3.7 Knelpunten, kritiek en praktijkervaringen	26
4 AUTORITEIT FINANCIËLE MARKTEN	27
4.1 Karakterisering van de markt	27
4.2 Beleid, wet- en regelgeving	27
4.3 Doelstelling en taakafbakening	27
4.4 Staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding	28
4.5 Bevoegdheden en instrumenten	30
4.6 Taakuitvoering	32
4.7 Knelpunten, kritiek en praktijkervaringen	32
5 COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA	33
5.1 Karakterisering van de markt	33
5.2 Beleid, wet- en regelgeving	33
5.3 Doelstelling en taakafbakening	34
5.4 Staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding	34
5.5 Bevoegdheden en instrumenten	36
5.6 Taakuitvoering	38

5.7	Knelpunten, kritiek en praktijkervaringen	39
6	AGENTSCHAP TELECOM	40
6.1	Karakterisering van de markt	40
6.2	Beleid, wet- en regelgeving	40
6.3	Doelstelling en taakafbakening	41
6.4	Staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding	41
6.5	Bevoegdheden en instrumenten	42
6.6	Taakuitvoering	43
6.7	Knelpunten, kritiek en praktijkervaringen	44
7	KANSSPELCOMMISSIE BELGIË	45
7.1	Karakterisering van de markt	45
7.2	Beleid, wet- en regelgeving	46
7.3	Doelstelling en taakafbakening	46
7.4	Staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding	46
7.5	Bevoegdheden en instrumenten	47
7.6	Taakuitvoering	48
7.7	Knelpunten, kritiek en praktijkervaringen	49
8	GAMING BOARD FOR GREAT BRITAIN / NATIONAL LOTTERY COMMISSION	50
8.1	Karakterisering van de markt	50
8.2	Beleid, wet- en regelgeving	51
8.3	Doelstellingen en taakafbakening	51
8.4	Staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding	52
8.5	Bevoegdheden en instrumenten	53
8.6	Taakuitvoering	54
8.7	Knelpunten, kritiek en praktijkervaringen	55
9	SPILLEMINDIGHEDEN (DENEMARKEN)	56
9.1	Karakterisering van de markt	56
9.2	Beleid, wet- en regelgeving	56
9.3	Doelstelling en taakafbakening	57
9.4	Staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding	57
9.5	Bevoegdheden en instrumenten	57
9.6	Taakuitvoering	58
9.7	Knelpunten, kritiek en praktijkervaringen	58
10	EUROPEESRECHTELIJKE ASPECTEN EN INTERNET	60
10.1	Europeesrechtelijke jurisprudentie	60
10.2	Kansspelen op internet	62
	COLOFON	64

INLEIDING

In het kader van het onderzoek Vernieuwd toezicht op de Kansspelen, is een desk study uitgevoerd naar (kansspel)toezicht in binnen en buitenland. Door middel van deze desk study is getracht inzicht te krijgen in de verschillende vormen van toezicht in het algemeen en toezicht op de kansspelenmarkt in het bijzonder.

In overleg met de begeleidingscommissie¹ zijn de volgende toezichthouders beschouwd:

1. College van toezicht op de kansspelen
2. VROM-Inspectie
3. Onafhankelijk Post- en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)
4. Autoriteit Financiële Markten (AFM)
5. Commissariaat voor de Media (CvM)
6. Agentschap Telecom (AT)
7. Kansspelcommissie (België)
8. Gaming Board / National Lottery Commission (Groot-Brittannië)
9. Spillemyndigheder (Denemarken)

De beschrijving van deze toezichthouders heeft plaatsgevonden aan de hand van de volgende thema's:

1. Karakterisering van de markt,
2. Beleid, wet- en regelgeving,
3. Doelstelling en taakafbakening,
4. Staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding,
5. Bevoegdheden en instrumenten,
6. Taakuitvoering en
7. Knelpunten, kritiek en praktijkervaringen.

De basis voor de keuze van deze onderwerpen wordt gevormd door de 'Checklist Toezicht' (de Checklist)². De geselecteerde onderwerpen zijn een weerslag van onze interpretatie van de hoofdlijnen van de Checklist. Het wordt in deze fase van het beleidsproces (na overleg met de begeleidingscommissie) niet zinvol geacht om ten aanzien van de toezichthouders de Checklist toezicht in detail te doorlopen.

De beschrijving die in dit rapport is opgenomen heeft geen zelfstandige betekenis. De weergegeven beschrijvingen hebben slechts gediend als achtergrondinformatie ten behoeve van het onderzoek. Op grond van dit achtergronddocument kunnen derhalve geen conclusies getrokken worden: hiervoor wordt verwezen naar de Eindrapportage Vernieuwd toezicht op de Kansspelen, (kenmerk: ML-OR20030077).

¹ vgl. Verslag Startbijeenkomst Begeleidingscommissie, kenmerk: ML-OR20020224

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002, Checklist toezicht

1 COLLEGE VAN TOEZICHT OP DE KANSSPELEN

1.1 Karakterisering van de markt

Omvang van de markt: kwalitatief

De markt bestaat uit landelijke kansspelen (wettelijke monopolies) die elk een vastgesteld type spel mogen aanbieden (staatsloterij, instantloterij, totalisator, lotto, sportprijsvragen, casinospelen), vergunninghouders op basis van artikel 3 van de Wet op de kansspelen, Wodk, (goede doelen loterijen; bankgiroloterij, sponsorloterij en postcodeloterij), kortlopende loterijen en puzzelacties, speelautomaten, lokale kansspelen (loterijen, bingo's, rad van avontuur en vogelpiekspel) en enkele specifieke kansspelen (winkelweek acties, prijsvragen en premieregelingen). Holland Casino heeft 12 vestigingen³. Er worden verschillende spelen in de casino's aangeboden⁴. Voorts zijn er speelautomaten opgesteld⁵. Daarnaast zijn er min of meer zelfstandige exploitanten van kansspelautomaten, welke aanwezig zijn in hoog- of laagdrempelige horecagelegenheden.

Omvang van de markt: kwantitatief

Het gaat om zes loterij-instellingen (Staatsloterij, BankGiroLoterij, Sponsorloterij, Nationale Postcodeloterij, de Lotto, Autotote Nederland) en de Holland Casino's.

De omzet van de zeven loterij-instellingen tezamen bedraagt 1.351.900.000 Euro.

De spelopbrengst bedraagt 688,5 miljoen Euro, de spelopbrengst van de speelcasino's: 600,5 miljoen Euro. Hiervan wordt 643,8 miljoen euro besteed aan kosten en 128,3 miljoen euro aan (kansspel)belastingen (alleen door de speelcasino's; bij de overige vergunninghouders zit de kansspelbelasting in het prijzengeld). Aldus blijft een netto opbrengst van 516,9 miljoen euro. Daarvan gaat 306,5 miljoen euro naar de goede doelen. De overige 210,4 miljoen euro komt ten goede aan de schatkist (afdracht staatsloterij en speelcasino's). Indien ook de (kansspel)belastingen van 63,9 miljoen euro en 128,3 miljoen euro worden meegeteld, komt in totaal 402,6 miljoen euro ten goede aan de Staat. De kerngegevens van de landelijke kansspelen zijn hieronder weergegeven.

Tabel 1: Financiële gegevens landelijke kansspelen

Kansspel (2001)	Omzet (M€)	Prijzengeld (M€)	Brutospelopbrengst (M€)	Saldo kosten (M€)	Netto-opbrengst (M€)
Staatsloterij	659	429	230	111	119
Bankgiroloterij	66	17	49	9	40
Sponsorbingoloterij	52	8	44	11	33
Postcodeloterij	293	63	230	53	177

³ Amsterdam, Breda, Eindhoven, Enschede, Groningen, Nijmegen, Rotterdam, Scheveningen, Schiphol Airport, Utrecht, Valkenburg en Zandvoort

⁴ Amerikaanse Roulette, Franse Roulette, Black Jack, Punto Banco, Poker, Pai Gow Poker, Sic Bo, EuroWheel, Carribean Stud

⁵ Fruitautomaten, Rouletteautomaten, Bingoautomaten, Pokerautomaten

Sporttotalisator ⁶	244	121	123	70	53
Totalisator	37	25	12	8	4
Casino's*			600	381	91

* Belastingen: € 128 mln, afdrachten: € 219 mln.

Actoren op de markt

De actoren op de markt zijn achtereenvolgens: vergunninghouders (SENS, SUFA, SFP, NPL, SNS/NIL, Autotote), speelautomatenvergunninghouders, vergunningverleners en consumenten.

Karakter van de markt

De markt is gesloten voor wat betreft de landelijke kansspelen: er zijn slechts 7 vergunningen afgegeven en alleen Holland Casino is bevoegd tot het exploiteren van een (beperkt) aantal casino's in Nederland.

1.2 Beleid, wet- en regelgeving

Kernpunten uit het beleid

De kernpunten uit het beleid worden gevormd door de in het kabinetsstandpunt⁷ genoemde negen voorgestelde beleidswijzigingen naar aanleiding van het eindrapport van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen⁸:

1. heroverweging van het aantal casino's,
2. het beperkt uitbreiden van het aantal vergunningen voor goede doelen loterijen,
3. het vergroten van de ruimte binnen de bestaande vergunningen voor landelijke kansspelen,
4. het verbeteren van de toegankelijkheid voor nieuwe begunstigden tot opbrengsten van loterijen, gecombineerd met certificering van begunstigden,
5. het toestaan van aanbod van kansspelen op internet door Nederlandse vergunninghouders,
6. het opheffen van het verbod op gratis kansspelen,
7. het onderbrengen van beleid en uitvoering bij een ministerie,
8. de intensivering en vernieuwing van het toezicht op vergunninghouders,
9. het intensiveren van handhaving en opsporing.

Wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving die de markt reguleert bestaat uit de Wet op de kansspelen (waarin de taken/ bevoegdheden en plichten staan opgesomd die het College heeft evenals de doelstellingen en de samenstelling ervan) en het Besluit College van toezicht op de kansspelen (hierin zijn de taken/ bevoegdheden nader uitgewerkt en wordt de werkwijze van het College toegelicht).

⁶ De Stichting de Nationale Sporttotalisator (handelend onder de naam De Lotto) organiseert de sportprijsvragen, de wekelijkse en dagelijkse lotto, de euroloterij alsmede de krasloterij.

⁷ TK 2000-2001, 24 036, nr. 180

⁸ MDW-werkgroep Wet op de kansspelen, 2000, Nieuwe ronden, nieuwe kansen: Eindrapport van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen, Den Haag

1.3 Doelstelling en taakafbakening

Transparantie en consistentie zijn de uitgangspunten van het College bij de uitoefening van haar taak. Transparantie speelt in het bijzonder in verband met de toezichtfunctie. Het College staat voor het op een maatschappelijk aanvaardbare wijze laten verlopen van de landelijke kansspelen en het inzichtelijk maken van prijzen, kosten en afdrachten aan de goede doelen en de schatkist. Consistentie speelt vooral in de adviesfunctie. Het College spant zich ervoor in dat de kansspelvergunninghouders zo veel mogelijk op gelijke voorschriften mogen rekenen van de vijf vergunningverlenende ministeries.

De kerntaak van het College is het houden van toezicht op de naleving van de Wet op de kansspelen door de vergunninghouders van de landelijke kansspelen. Daarnaast adviseert het College over het verlenen, wijzigen en intrekken van de vergunningen voor de landelijke kansspelen, alsmede over het verlenen van instemming met de statuten en reglementen van de kansspelvergunninghouders. Ook behoort het bevorderen van overleg, coördinatie en samenwerking tussen instellingen en personen waaraan door de minister(s) vergunning is verleend op grond van de Wet op de kansspelen tot haar taken. Daarnaast doet het College aanbevelingen aan de houders van een door de minister(s) verleende vergunning, in het belang van het voorkomen en tegengaan van negatieve maatschappelijke effecten.

1.4 Staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding

Rechtsvorm

Het College van Toezicht op de kansspelen is een zelfstandig bestuursorgaan, echter met zeer beperkte (zelfstandige) bevoegdheden: onafhankelijk toezicht- en adviesorgaan. Het College kan bijvoorbeeld slechts adviezen verstrekken naar aanleiding van een adviesaanvraag door de staatssecretaris van Justitie.

Aansturing en verantwoording

College geeft advies en inlichtingen aan de Minister van Justitie en andere betrokken ministers, die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van voorgenomen wettelijke voorschriften en algemene beleidsvoornemens voor zover betrekking hebbend op kansspelen. Elk jaar komt een verslag van werkzaamheden en ontwikkelingen op het gebied van kansspelen uit. Elke drie jaar vindt een onderzoek naar de taakvervulling (zelfevaluatie) van het College plaats (art. 33 Wet op de kansspelen). De minister(s) moet(en) instemmen met eventuele statutenwijzigingen. Het College wordt gehoord over het voornemen tot verlenen, wijzigen of intrekken van een vergunning (art. 34 WoK). Benoeming en ontslag van leden geschiedt bij koninklijk besluit (art. 36 Wodk). Het College van toezicht op de kansspelen functioneert onder de eindverantwoordelijkheid van de minister van justitie. De minister is op basis van de wet, zelfstandig (of in samenspraak met de andere ministers) belast met onder andere het verlenen van vergunningen voor landelijke loterijen. De staatssecretaris heeft eveneens de bevoegdheid tot het opstellen van (nadere) vergunningvoorschriften, het intrekken of weigeren van vergunningen, het bepalen of wijzigen van (bepaalde) algemene maatregelen van bestuur, percentages, e.d. De minister van Economische Zaken is betrokken bij het verlenen van vergunningen voor casino's en het toelaten en exploiteren van speelautomaten. Naast de overige bevoegdheden heeft ook deze minister de bevoegdheid tot het benoemen of aanwijzen van

personen of instellingen voor specifieke taken. De minister van Financiën heeft dezelfde taken en bevoegdheden met betrekking tot de staatsloterij. Het departement van VWS is betrokken bij het verlenen van vergunningen in het kader van het organiseren van de instantloterij, sportprijsvragen en lotto's.

Aan het College van toezicht op de kansspelen zijn algemene adviserende of toezichhoudende taken opgedragen. In bepaalde gevallen moet het College worden gehoord en kan zij aanbevelingen doen.

(Wettelijke) waarborgen voor onafhankelijkheid

Artikel 36 Wet op de Kansspelen bepaalt onder andere dat de voorzitter en ten minste de helft van de overige leden van het College onafhankelijke deskundigen zijn. De andere leden van het College zijn ambtenaren in rijksdienst, die daarin met raadgevende stem zitting hebben. Hierin is echter op dit moment niet voorzien door de Kroon. In lid 5 wordt besloten dat de leden van het College, alsmede van het daaraan verbonden bureau, geen direct of indirect persoonlijk belang mogen hebben bij de exploitatie van kansspelen.

Relaties met andere (toezichts)organen

Het GREF biedt een forum voor onder andere informatie-uitwisseling door andere Europese kansspeltoezichthouders.

De Kamer van Koophandel is betrokken bij de verlening van een vergunning voor het houden van winkelweekacties. De Algemene Rekenkamer is bevoegd tot het doen van onderzoeken naar het financiële beheer over de staatsloterij en over de casino's. Op gemeentelijk niveau is de burgemeester betrokken bij het verlenen, weigeren of intrekken van een vergunning tot het aanwezig hebben van speelautomaten op zgn. losse locaties of in een speelautomatenhal. Ook het Nederlands Meetinstituut en de AID hebben verscheidene taken, voornamelijk met betrekking tot speelautomaten.

1.5 Bevoegdheden en instrumenten

Onderzoek

Het College heeft onder andere onderzoek verricht naar het illegale gokcircuit, preventiebeleid kansspelverslaving, Holland Casino, deelname aan buitenlandse kansspelen, lokale kansspelen, de speelautomatenmarkt en kansspelen via internet.

Advies

Het College adviseert bij het verlenen, wijzigen en intrekken van de vergunningen voor de landelijke kansspelen. Ook adviseert zij m.b.t. het verlenen van instemming met de statuten en reglementen van de kansspelvergunninghouders. Het College heeft eveneens tot taak de minister van Justitie en de ministers wie het mede aangaat te adviseren en desgevraagd de inlichtingen te verstrekken die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van voorgenomen wettelijke voorschriften en algemene beleidsvoornemens, voor zover deze betrekking hebben op kansspelen.

Toezicht

Het College van toezicht op de Kansspelen houdt toezicht op de naleving van de Wodk door de vergunninghouders van de landelijke kansspelen. De vergunninghouders brengen jaarverslagen

en kwartaalrapportages uit over o.a. het financiële verloop. De (verplichte) rapportages van de vergunninghouders, de accountantsverklaringen inzake de jaarverslagen van de vergunninghouders, de rapportages van Verispect en audits vormen een essentieel onderdeel van het toezichtinstrumentarium.

Handhavingsopgave

Algemeen wordt erkend dat kansspelen specifieke risico's met zich meebrengen die een vorm van overheidsinterventie rechtvaardigen. De Wet op de kansspelen biedt hiervoor de basis.

In het beleid wordt een onderscheid gemaakt tussen landelijke kansspelen, speelautomaten en lokale kansspelen. Voor de landelijke kansspelen is een beperkt aantal vergunningen verleend. In de vergunningen zijn onder meer voorschriften opgenomen ten aanzien van de organisatie van het desbetreffende spel, het aantal te houden spelen per jaar, het aantal en het soort locatie(s), de wijze van werving en reclame, de bestemming van de opbrengsten en de controle en verslaglegging van de financiële resultaten. Naast de eindverantwoordelijkheid van de vergunningverlenende ministeries houdt het College van toezicht op de kansspelen toezicht op de naleving van de Wet op de kansspelen door de vergunninghouders van de landelijke kansspelen.

Voor de speelautomaten wordt onderscheid gemaakt tussen twee typen; kansspelautomaten en behendigheidsautomaten. Exploitatievergunningen worden verleend door het ministerie van EZ. Automaten moeten zijn goedgekeurd door een geaccrediteerde instelling. De naleving van de exploitatievergunning wordt gecontroleerd door Verispect. Daarnaast is een aanwezigheidsvergunning nodig die wordt verleend door de gemeente. De gemeente en de regiopolitie houden toezicht op de naleving van de voorschriften uit deze vergunning. Ook voor de lokale kansspelen worden de vergunning verleend door de gemeenten. Het geschatte aantal vergunningen per kansspel is weergegeven in Tabel 2⁹.

Tabel 2: Aantal vergunningen per kansspel

Kansspel	Aantal vergunningen
Kansspelen ex art. 3 Wodk < € 4.500,-	5062 incidenteel (1996)
> € 4.500,-	94 incidenteel (2002) 2 (semi-)permanent (2002)
Premieleningen	Zeldzaam (1 in 1999)
Winkelweekacties	666 (1996)
Bingo's	48.000 (1996)
Rad van avontuur	1082 (1996)
Vogelpiekspel	Zelden
Staatsloterij	1 (monopolie)
Instantloterij	1 (monopolie)
Sportprijsvragen	1 (monopolie)
(Paarden)totalisator	1 (monopolie)
Lotto	1 (monopolie)
Casinospelen	1 (monopolie)

⁹ Gegevens ontleend aan het eindrapport van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen (2000) 'Nieuwe ronden, nieuwe kansen

Kansspel		Aantal vergunningen
Prijsvragen ex titel V Wodk		Onbekend
Speelautomaten ¹⁰	Exploitatie	970 (2001)
	Aanwezigheid	29.100 (1997)
	Hallen	327 (2001)

Voor de handhaving is een integrale aanpak gewenst¹¹. Dit betekent dat ernaar gestreefd wordt om naast het strafrecht zoveel mogelijk gebruik te maken van het bestuursrecht. Het strafrechtelijk instrumentarium wordt gezien als uiterste middel en moet passen in de lokale prioriteitsstelling. In de huidige praktijk is er echter sprake van een te grote druk op het strafrecht en wordt er naar verhouding te weinig gebruik gemaakt van het bestuursrechtelijke spoor.

Bovendien wordt de handhaving, en met name de strafrechtelijke, in de praktijk bemoeilijkt door dat de bestaande regelgeving stringent en verouderd is (en bijvoorbeeld niet inspeelt op buitenlandse ontwikkelingen en ontwikkelingen op internet). Bovendien heeft de handhaving op dit terrein weinig prioriteit bij politie en OM¹². Een andere knelpunt in het huidige toezicht is dat het College van toezicht op de kansspelen alleen toezicht houdt op de vergunninghouders (en de vergunningverlenende ministeries) en niet op de illegale situaties.

Gemeenten moeten optreden tegen illegale speelgelegenheden met hun reguliere instrumenten, zoals de Drank- en horecawet, de APV, het bestemmingsplan en de leefmilieuverordening/overlastverordening. Bestuursrechtelijke instrumenten (zoals dwangsom en bestuursdwang) kunnen worden ingezet op basis van de Gemeentewet. In het geval van een legale speelgelegenheid met speelautomaten hebben zij ook de mogelijkheid om de aanwezigheidsvergunning in te trekken.

Op dit moment kent de Wet op de kansspelen met betrekking tot de landelijke vergunningverleners maar één vorm van bestuursrechtelijke handhaving, namelijk het intrekken van de vergunning. Dit gebeurt regelmatig bij overtredingen van de exploitatievergunningen voor speelautomaten. In de praktijk is van de mogelijkheid om voor landelijke kansspelen vergunningen in te trekken nog nooit gebruik gemaakt.

De huidige vorm en organisatie van het toezicht is onvoldoende adequaat. Dit wordt veroorzaakt door uiteenlopende factoren, waarvan er hier een aantal worden genoemd¹³. Het aantonen van een verband tussen de mate waarin een toegestaan kansspel een risico vormt voor gokverslaving en de mate en vorm waarin het gereguleerd is, blijkt zeer moeilijk. Daarnaast blijkt het beperken van het aantal aanbieders niet of nauwelijks bij te dragen aan het voorkomen van criminaliteit of illegaliteit. Illegaliteit kan in de praktijk juist in de hand worden gewerkt, indien het aantal aanbieders kunstmatig laag wordt gehouden. Uit onderzoek blijkt dat het voorkomen van gokverslaving en criminaliteit niet of nauwelijks worden beperkt met het beperken van het aantal aanbieders¹⁴.

¹⁰ Opgemerkt moet worden dat het hierbij om schattingen gaat

¹¹ Zie bijvoorbeeld ook de nota Kansspelen herijkt, TK 1995-1995, 24 5457, nr. 2

¹² MDW-werkgroep Wet op de kansspelen, 2000, Nieuwe rondes, nieuwe kansen: Eindrapport van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen, Den Haag

¹³ Voor een nadere analyse wordt verwezen het Eindrapport van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen (2000) 'Nieuwe rondes, nieuwe kansen'.

¹⁴ Eindrapport van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen (2000) 'Nieuwe rondes, nieuwe kansen'.

In de praktijk blijken bevoegdheden tot vergunningverlening in verschillende mate te worden gebruikt (door verschillende overheden) en krijgt het toezicht op uiteenlopende wijze vorm. Bij de huidige mate en vorm van overheids-toezicht voor de landelijke kansspelen doet zich een spanningsveld voor. Enerzijds zijn de vergunningverlenende ministeries eindverantwoordelijk, maar ook vaak financieel belanghebbend. Anderzijds is het College wel onafhankelijk, maar niet beslissingsbevoegd. Vergunningaanvragers of –houders worden geconfronteerd met één of meerdere betrokken ministeries en het College, allen met eigen procedures en belangen. Mogelijk neveneffect hiervan zou kunnen zijn dat vergunninghouders kunnen proberen het College (adviseur en toezichthouder) en het bevoegde ministerie (vergunningverlener / belanghebbende) tegen elkaar uit te spelen. Op dit moment is het voor ons niet inzichtelijk in welke mate hiervan in de praktijk ook sprake is. Voor de lokale kansspelen geldt dat er in tegenstelling tot de landelijke kansspelen te weinig wordt gereguleerd. Dit is met name het geval voor de kansspelen anders dan de speelautomaten (buiten de casino's).

In de praktijk blijkt dat met name de naleving van het verbod op het aanbieden van kansspelen zonder vergunning niet groot is. Schattingen wijzen op een relatief grote omvang van het illegale aanbod (een paar honderd miljoen euro per jaar) in relatie tot het legale aanbod¹⁵. Optreden tegen illegaal aanbod is nodig, maar blijft in de praktijk vaak uit. Dit tekort aan handhaving leidt tot een aanzienlijk, vaak in alle openheid opererend illegaal aanbod¹⁶. Er is kortom duidelijk behoefte aan een herijking van (de organisatie van) het toezicht op de kansspelmarkt.

Relatie met strafrechtelijk spoor

Justitie heeft vanuit haar algemene opsporings- en vervolgingstaak een eigen strafrechtelijk mandaat. De Commissie kan (net als ieder ander) eventueel wel verdachte illegale praktijken aanbrengen en verzoeken om vervolging. De Wet op de economische delicten is van toepassing op strafbare feiten vermeld in de Wet op de kansspelen, de artikelen 1, onder a, b en d, 7, 7c, tweede lid, 13, 14, 27, 28, 30b, eerste lid, 30d, eerste lid, 30g, eerste lid, 30h, eerste lid, 30i, eerste lid, onder b, 30j, eerste lid, 30m, eerste lid, 30q, derde lid, 30r, derde en vierde lid, 30t, eerste en tweede lid, 30u, eerste lid, 30x en 30z. Met betrekking tot deze delicten is het Openbaar Ministerie dus de bevoegde autoriteit wat betreft opsporing en vervolging.

1.6 Taakuitvoering

Uitvoeringspraktijk

Wat betreft de taakuitvoering heeft de College van Toezicht op de kansspelen weinig slagkracht. Zo heeft men de bevoegdheid tot het doen van enkel niet bindende aanbevelingen en adviezen. Afname van het aantal aanbieders en concernvorming kunnen genoemd worden als belangrijke ontwikkelingen in het veld de laatste jaren.

Formatie en budget

Formatie: 4 FTE. Het College bestaat uit zeven onafhankelijke personen, bijgestaan door een secretaris die leiding geeft aan het aan het College verbonden bureau.

¹⁵ College van toezicht op de kansspelen, jaarverslag 2001, juni 2002

¹⁶ Nieuwe ronden, nieuwe kansen, eindrapport van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen, 8 maart 2000

Budget (2001): € 477.831; voorheen fl. 1.000.000.

Expertise:

Landelijke kansspelen en (inter)nationaal kansspelbeleid.

1.7 Knelpunten, kritiek en praktijkervaringen

MDW-rapport 'Nieuwe ronde, nieuwe kansen'

knelpunten: beperkt aantal aanbieders, inconsistente en vergaande (vergunning)voorschriften, een inconsistent stelsel van vergunningverlening (versnipperd toezicht), te weinig handhaving van de wet (passief gedogen), belangenverstrengeling bij en een gesloten systeem van opbrengstafdrachten.

aanbevelingen:

1. laat iedereen die aan hoge kwaliteitseisen voldoet, als aanbieder van een kansspel toe,
2. vervang de verplichte opbrengstbestemming door keuzevrijheid van aanbieder en consument,
3. zorg voor voldoende waarborging van de maatschappelijke belangen; geef hierbij ruimte aan en stimuleer zelfregulering,
4. breng de beleidsontwikkeling en het te vormen uitvoerend orgaan bij een ministerie onder,
5. zorg voor verbeterde handhaving door legalisering, introductie van bestuurlijke boete en expertise bij de handhavers.

Zelfevaluatie College 1998:

Ingevolge artikel 33, derde lid, van de Wet op de kansspelen wordt telkens na een termijn van drie jaren in het jaarverslag van het College van toezicht op de kansspelen de taakvervulling aan een onderzoek onderworpen.

Voorafgaand aan de zelfevaluatie van 1998 heeft het College een extern consultatierapport laten opstellen door Bestuur en Management Consultants b.v. te Leusden (BMC).

Conclusie: het College leidt uit de externe consultatie af dat zij bestaansrecht en meerwaarde heeft. Het College is de overtuiging toe gedaan dat in de huidige maatschappelijke context het voortbestaan van het College gewaarborgd behoort te worden. Het College is van oordeel – zich daarbij baserend op de externe consultatie – dat er geen reden is om thans wijzigingen aan te brengen in de wettelijke regeling inzake de samenstelling van het College en de wettelijke bevoegdheden van het College. Met betrekking tot de toezichtfunctie ziet het College een afnemende meerwaarde voor de nabije toekomst. Er is volgens het College een duidelijke behoefte in het veld tot verdere uitbouw van de algemene (beleids)adviestaak van het College. Met het oog op een zinvolle taakvervulling door het College in de toekomst zal de adviesfunctie in een breder perspectief moeten worden geplaatst. Dit laatste vereist weliswaar wetswijziging, maar vooruitlopend daarop staat het naar de opvatting van het College de verantwoordelijke bewindspersonen vrij om aan het College advies te vragen wanneer zij daar behoefte aan hebben.

Zelfevaluatie College 2001:

Gelet op de uitkomsten van de MDW- operatie Wet op de kansspelen heeft het College zich de vraag gesteld in hoeverre het nog opportuun is om uitgebreid in te gaan op zijn taakvervulling van de afgelopen drie jaar. Reeds eerder heeft het College gesignaleerd dat de huidige constructie – waarin de toezichthouder alleen kan signaleren en adviseren – onbevredigend is. Is het dan zinvol om terug te blikken in de wetenschap dat de toezichtconstructie blijkens het MDW- kabinetsstandpunt zijn langste tijd heeft gehad?

Naast een korte beschouwing over de toekomst van het toezicht, wil het College evenwel de balans opmaken van de afgelopen drie jaar. Gegeven de huidige wettelijke taken en bevoegdheden van het College, is het College van oordeel dat het de afgelopen drie jaren adequaat en naar behoren heeft gefunctioneerd. Dat aan veel adviezen en rapportages van het College eerst na jaren gevolg wordt gegeven is een omstandigheid die het College niet aan te rekenen is. Dit geldt eveneens voor het gegeven dat van de bij het College in de loop der jaren opgebouwde expertise per saldo weinig gebruik wordt gemaakt. Dit neemt overigens niet weg dat de instelling van het projectbureau kansspelen bij het Ministerie van Justitie medio vorig jaar een stap in de goede richting is en dat het vorig jaar gestarte driemaandelijks overleg tussen de Staatssecretaris van Justitie en de voorzitter van het College een significante verbetering is.

Uit de vele contacten die het College met buitenlandse toezichthouders onderhoudt, komt duidelijk naar voren dat in de Nederlandse situatie sprake is van ‘underregulation’. De regelgeving is verouderd, het beleid is onduidelijk en het toezicht is door het ontbreken van een bestendige bestuurlijke gedragslijn bij de vergunningverlenende departementen niet effectief. Vanuit de departementen is er de afgelopen jaren weinig aandacht geweest voor het onderhavige terrein, waardoor er ook geen expertise kon worden opgebouwd. Daar komt nog bij dat een gedeelte van de handhaving uit het publieke domein is gehaald en ondergebracht bij commerciële bedrijven. Reeds eerder heeft het College er op gewezen dat het gebied waar de meeste risico’s liggen, het terrein van de speelautomaten, vrijwel geheel buiten schot blijft. Aldus dreigt de overheid het zicht op de regulering van kansspelen te verliezen. In veel Europese landen zijn de afgelopen jaren nieuwe, meer of minder onafhankelijke, toezichthouders ingesteld om een betere ‘regulation’ van de kansspelen te bevorderen, in het besef dat de ontwikkelingen op de kansspelmarkt vragen om een daarop toegesneden eigentijds en evenwichtig toezicht. Het College pleit ervoor dat zoiets ook in Nederland gebeurt. Inmiddels heeft de Staatssecretaris van Justitie toegezegd ter zake de vormgeving van het toezicht op de kansspelen het College om advies te vragen. In 2003 zal het College advies uitbrengen en dieper op deze materie ingaan.

Rapport: Kansspelen via internet (2002)¹⁷

In Nederland wordt per jaar ongeveer 105 miljoen euro besteed aan interactieve kansspelen¹. Dit wordt uitgegeven door 3% van de Nederlandse internetpopulatie, zo’n 220.000 personen. Deze totaalbedragen herbergen een grote verscheidenheid aan bestedingspatronen. Zo geeft meer dan de helft van de e-gamers of interactieve kansspelers niet meer uit dan 10 euro per maand. Deze groep e-gamers besteedt op jaarbasis circa 11 miljoen euro. Eén op de zeven e-gamers geeft meer dan 50 euro per maand uit. In totaal geven deze zware spelers op jaarbasis zo’n 70 miljoen euro uit aan interactieve kansspelen op internet. Een groep van matige spelers besteedt ruim 23 miljoen euro per jaar aan interactieve kansspelen.

¹⁷ Uitgevoerd door Motivaction Amsterdam b.v., in opdracht van het College van Toezicht op de Kansspelen; volstaan wordt met een weergave van de samenvattende conclusie.

2 VROM-INSPECTIE

2.1 Karakterisering van de markt

Omvang van de markt: kwalitatief

De voormalige drie aparte Inspecties milieuhygiëne, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting zijn samengevoegd in de VROM- inspectie.

Omvang: alle instellingen die met regels van milieuhygiëne, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting belast zijn en/of te maken hebben.

Omvang van de markt: kwantitatief

De relevante markt is zeer omvangrijk: bijna alle bedrijven komen in aanmerking voor een inspectie. Enige criterium is of men op het terrein van milieuhygiëne, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting activiteiten heeft ontplooid en of onderworpen is aan de wetgeving op dat terrein.

Actoren op de markt

Lagere overheden, (burgers en) bedrijven die op grond van wet- en regelgeving aan voorschriften betreffende milieu, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting moeten voldoen.

Karakter van de markt

In het algemeen: open

2.2 Beleid, wet- en regelgeving

Kernpunten uit het beleid

De VROM- Inspectie houdt zich uitsluitend bezig met handhaving. Dit voorkomt dat regionale inspecteurs medeverantwoordelijk zijn voor het beleid dat ze zelf moeten beoordelen.

Volgens de begroting van het jaar 2003 zal de VROM- Inspectie zich concentreren op de aanpak van situaties die het grootste gevaar opleveren voor burgers en het milieu. Belangrijke aandachtspunten in 2003 zijn het toezicht op de uitvoering van het Vuurwerkbesluit (onder meer 150 controles bij vuurwerkbedrijven), naleving van de bouwregelgeving (bijvoorbeeld 150 onderzoeken bij gemeenten), preventie van legionella (zoals 150 legionella-onderzoeken bij collectieve installaties) en veiligheid van risicobedrijven.

Om de handhaving te versterken, gaat de Inspectie samen met gemeenten, provincies en waterschappen werken aan een verdere professionalisering. Ook komt er een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden op centraal en decentraal niveau.

De Inspectie gaat vanaf komend jaar in EU-verband intensiever samenwerken. Zo komt er bijvoorbeeld een EU-brede actie in de havens om tot een uniforme aanpak te komen voor het toezicht op de regels voor het internationale transport van afval. Een ander belangrijk onderwerp is de gezamenlijke aanpak van criminaliteitsbestrijding.

De Inspectie zal extra aandacht besteden aan fraudebestrijding. Om misbruik van subsidieregelingen tegen te gaan, gaat VROM vanaf 2003 een toets voor fraudebestendigheid invoeren voor nieuwe en de belangrijkste bestaande VROM-regelingen.

Wet- en regelgeving

De markt is onderworpen aan alle wet- en regelgeving op het gebied van:

- milieu(hygiëne): o.a. Wet milieubeheer, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Gezondheidswet, Wet op de economische delicten (WED) juncto een aantal milieuwetten, waaronder: Kernenergiewet, Waterleidingwet, Wet bodemsanering, Wet op de lijkbezorging, Wet vervoer gevaarlijke stoffen, Wet milieugevaarlijke stoffen.
- ruimtelijke ordening: o.a. Wet op de Ruimtelijke Ordening.
- volkshuisvesting: o.a. Huisvestingswet/ -besluit, de Woningwet, de Huursubsidiewet.

2.3 Doelstelling en taakafbakening

De doelstelling is: 'handhaven voor een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving'. Taakopdracht: de baas van de inspectie (Inspecteur-generaal) is verplicht de minister en de Tweede Kamer volledig en rechtstreeks te voorzien van informatie over handhaving en incidenten.

2.4 Staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding

Rechtsvorm

De VROM- Inspectie wordt beschouwd als onderdeel van het Ministerie van VROM en kan worden gekwalificeerd als inspectoraat. VROM- Inspectie is onderverdeeld in de volgende sectoren:

- Stafbureau Inspecteur-generaal
- Directie Bestuurszaken
- Directie Bedrijfsvoering
- Stafafdeling Crisismanagement
- Bedrijfsbureau
- VROM Inlichtingen- en Opsporingsdienst
- Kernfysische Dienst

Vervolgens werkt de VROM- Inspectie per regio: Regio Noord, Regio Oost, Regio Noordwest, Regio Zuidwest, Regio Zuid.

Aansturing en verantwoording

De inspectie valt rechtstreeks onder de secretaris-generaal en minister en staatssecretaris.

De VROM- Inspectie wordt geleid door een inspecteur-generaal, die rechtstreeks verantwoording aflegt aan de minister. De bewindspersonen krijgen zo de informatie over handhaving direct op tafel.

(Wettelijke) waarborgen voor onafhankelijkheid

De VROM- Inspectie voert haar taken uit in naam van het ministerie zoals dit moge blijken uit onderstaande bepalingen.

Artikel 2 Regeling mandaat handhaving Inspectoraat- generaal VROM:

1. Aan de inspecteur-generaal en de plaatsvervangend inspecteur-generaal wordt mandaat verleend tot het nemen van besluiten en het vaststellen en ondertekenen van stukken ter zake

van de aan de minister respectievelijk de staatssecretaris toekomende bevoegdheden krachtens de Wet milieubeheer, de Waterleidingwet, de Woningwet, de Huisvestingswet, de Huursubsidiewet en de Wet op de Ruimtelijke ordening.

2. Aan de inspecteur-generaal en de plaatsvervangend inspecteur-generaal wordt tevens mandaat verleend tot het beslissen op bezwaarschriften tegen besluiten, als bedoeld in het eerste lid, en het vaststellen en ondertekenen van alle op die beslissing betrekking hebbende stukken.

Artikel 5 Regeling mandaat handhaving Inspectoraat- generaal VROM:

1. De minister dan wel de staatssecretaris kan aanwijzingen geven over de uitoefening van het door hem verleende mandaat.

2. De inspecteur-generaal of de plaatsvervangend inspecteur-generaal verschaft de minister uit eigen beweging of op diens verzoek inlichtingen over de uitoefening van het verleend mandaat.

Voorts blijkt de relatie tussen toezichtsorgaan en de minister misschien wel het duidelijkst uit de ondertekening van de door de Inspectie genomen besluiten:

Artikel 6 Regeling mandaat handhaving Inspectoraat- generaal VROM:

1. Indien uitvoering wordt gegeven aan artikel 2 luidt de ondertekening:

"de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, voor deze: de (plv.) inspecteur-generaal", dan wel, voortvloeiend uit de taakverdeling tussen de minister en de staatssecretaris: "De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, voor deze: de (plv.) inspecteur-generaal", gevolgd door de handtekening en de naam van de betrokken functionaris.

2. Indien toepassing wordt gegeven aan artikel 4, eerste lid, luidt de ondertekening:

"de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, voor deze, de inspecteur-generaal, o.l.",

dan wel, voortvloeiend uit de taakverdeling tussen de minister en de staatssecretaris:

"De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, voor deze: de inspecteur-generaal, o.l.",

gevolgd door de functieaanduiding, de handtekening en de naam van de betrokken functionaris.

Relaties met andere (toezichts)organen

Door de specifieke afbakening van de markt, heeft de VROM- Inspectie geen relevante banden met andere toezichtsorganen.

2.5 Bevoegdheden en instrumenten

Artikel 3 Organisatiebesluit Inspectoraat- generaal VROM somt de taken als volgt op:

“het houden van toezicht op de uitvoering van de regelgeving op het terrein van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van regelgeving op andere daartoe bij of krachtens de wet aangewezen beleidsterreinen, het opsporen van overtredingen van de regelgeving op het terrein van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van regelgeving op andere daartoe bij of krachtens de wet aangewezen beleidsterreinen, een en ander voor zover de ambtenaren van het inspectoraat-generaal, van het Staatstoezicht op de Volkshuisvesting en van de Inspectie van de volksgezondheid, belast met het toezicht op de hygiëne van het milieu, en de inspecteurs van de

ruimtelijke ordening en de onder hun bevelen werkzame ambtenaren daarmee bij of krachtens wettelijk voorschrift zijn belast.

Het inspectoraat-generaal heeft tevens tot taak: het beoordelen van het beleid van andere overheden op het terrein van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer met het oog op de verenigbaarheid daarvan met het rijksbeleid; het onderzoeken van de stand van zaken in den lande met betrekking tot wonen, bouwen, ruimtelijke ordening en milieubeheer; het gevraagd en ongevraagd verstrekken van inlichtingen en adviezen aan Onze Minister over onderwerpen die tot zijn taak behoren, het vervullen van andere bij of krachtens de wet aan de inspecteur-generaal of de andere ambtenaren van het inspectoraat-generaal opgedragen taken.”

Lagere overheden zijn belast met vergunningverlening en (regionale/ lokale) handhaving.

Onderzoek

De inspectie doet eveneens onderzoek naar strafbare feiten in het kader van een strafproces; belangenverstrengeling, witwasconstructies, subsidiefraudes, (zware) milieucriminaliteit en probleembedrijven.

Advies

VROM- Inspectie verleent geen adviezen aan bedrijven of particulieren; zij houdt slechts toezicht op naleving van wettelijke normen en doet onderzoek naar (strafbare) feiten. Voor het verkrijgen van specifieke adviezen zal men bij andere onderdelen van het Ministerie van VROM terecht kunnen.

Toezicht

De VROM-inspectie houdt toezicht op tweeërlei wijze:

1. Eerstelijns toezicht: dit houdt in direct toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van wonen, ruimtelijke ordening en milieu waarvan het Ministerie van VROM het bevoegd gezag is. Toezicht op de milieuwetgeving houdt onder andere in het uitvoeren van toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van afvaltransporten, milieugevaarlijke stoffen, radioactieve stoffen, bestrijdingsmiddelen en de kwaliteit van het drinkwater. Het eerstelijns toezicht kan het voortraject vormen voor opsporing;
2. Tweedelijns toezicht: dit is gericht op de opzet en uitvoering van regelgeving door provincies, gemeenten en waterschappen (zoals bouwregelgeving, doorlichtingsonderzoeken van gemeenten en toezicht op gemeentelijk en provinciaal milieubeleid).

Handhaving

De handhaving geschiedt aan de hand van eenzelfde tweedeling; Eerstelijns toezicht: handhaving van convenanten, wetten en besluiten en handhaving van rijksbeleidsnota's. In het kader van het tweedelijns toezicht ziet de inspectie erop toe dat het beleid dat lagere overheden ontwikkelen in de lijn is met deze nota's (bijv. Ruimte maken, ruimte delen – Vijfde nota Ruimtelijke Ordening 2000/2020, de nota Mensen, wensen, wonen – Wonen in de 21^e eeuw, het Nationaal Milieubeleidsplan 4 en de VINEX/VINAC-nota).

Voorbeeld: Bij overtredingen van het Waterleidingbesluit en het Tijdelijke Regeling Legionellapreventie, legt de Inspectie een sanctie op. Dat kan een waarschuwing zijn maar ook een dwangsom en/of een proces-verbaal.

Op grond van de Wet milieubeheer, artikel 18.2 t/m 18.18, kan het bestuursorgaan dat bevoegd is vergunningen te verlenen: bestuursdwang toepassen, een last onder dwangsom opleggen, of een vergunning (/toelating) intrekken of ontheffing hiervoor verlenen.

Relatie met strafrechtelijk spoor

VROM Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) maakt eveneens deel uit van de nieuwe VROM- Inspectie. De IOD houdt zich bezig met de grotere en complexere opsporingsonderzoeken. Hij werkt daarbij vaak samen met de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD), Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), de Economische Controledienst (ECD), de Algemene Inspectiedienst (AID), de Rijksrecherche en de reguliere politie.

Artikel 8 Organisatiebesluit Inspectoraat- generaal VROM: De ambtenaren van de VROM inlichtingen- en opsporingsdienst zijn onder gezag van de officier van Justitie belast met de taken, genoemd in artikel 3, eerste lid, onder c: het opsporen van overtredingen van de regelgeving op het terrein van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van regelgeving op andere daartoe bij of krachtens de wet aangewezen beleidsterreinen, een en ander voor zover de ambtenaren van het inspectoraat-generaal, van het Staatstoezicht op de Volkshuisvesting en van de Inspectie van de volksgezondheid, belast met het toezicht op de hygiëne van het milieu, en de inspecteurs van de ruimtelijke ordening en de onder hen bevelen werkzame ambtenaren daarmee bij of krachtens wettelijk voorschrift zijn belast. De Wet op de economische delicten is van toepassing op strafbare feiten vermeld in de Woningwet, artikel 103 en 120. Met betrekking tot deze delicten is het Openbaar Ministerie dus de bevoegde autoriteit wat betreft opsporing en vervolging.

2.6 Taakuitvoering

Uitvoeringspraktijk

Prioriteit hebben: controles; direct en indirect toezicht op de opzet en uitvoering van regelgeving.

Formatie en budget

Formatie: Op dit moment telt VROM- Inspectie circa 750 werknemers. Er kwamen 65 arbeidsplaatsen extra bij het aantreden van de nieuwe inspectie voor intensivering van het tweedelijnstoezicht bij milieuregels en 30 FTE extra voor het tweedelijnstoezicht op de controle van bouwregelgeving voor niet-woningen.

Budget: voor 2003: ongeveer 80 miljoen Euro beschikbaar.

Expertise

Milieuhygiëne, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

2.7 **Knelpunten, kritiek en praktijkervaringen**

geen gegevens beschikbaar

3 ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT

3.1 Karakterisering van de markt

Omvang van de markt: kwalitatief

Alle inrichtingen die zich begeven op het terrein van post, internet, kabels, radiofrequenties en telefonie.

Omvang van de markt: kwantitatief

Het aantal toegekende nummers bedraagt momenteel ongeveer 9,62 miljoen.

Actoren op de markt

De actoren op de markt zijn onder andere: TPG (post), publieke en commerciële omroeporganisaties, internetaanbieders, telefoonbedrijven, netwerkaanbieders, consumenten. Vergunninghouders en machtiging- of concessiehouders vormen een groot deel van de op de markt aanwezige actoren.

Karakter van de markt

De markt is erg dynamisch; veel bewegingen. De trend is om de belemmeringen voor concurrentie zo veel mogelijk op te heffen.

3.2 Beleid, wet- en regelgeving

Kernpunten uit het beleid

In 2001 zette de OPTA in op:

- o de versoepeling van de eisen voor het gebruik van korte informatienummers;
- o het publiceren van richtsnoeren voor prijsklem;
- o het geven van advies over de verdeling van Tetra- en FM radiofrequenties en antennebeleid;
- o de publicatie van beleidsregels over de handel in telefoonnummers
- o de publicatie van beleidsregels over interconnectietarieven en tariefregulering; over de leverplicht van huurlijnen, over nummerportabiliteit en aankiesbaarheid.

De OPTA houdt zich eveneens bezig met de beoordeling (als ondeugdelijk) van de kwaliteitsmeting van postbezorging, de vaststelling van nieuwe tarieven voor interconnectie en bijzondere toegangsdiensten, de toetsing van de uitvoerbaarheid van ontwerpregels voor elektronische handtekening, de publicatie van nieuwe richtsnoeren voor AMM (aanmerkelijke marktmacht)-aanwijzingen op de huurlijnenmarkt, de consultatie van de markt over bijzondere toegang tot mobiele netwerken.

Wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving die de markt reguleert bestaat uit: de OPTA- wet (bevoegdheden Minister van V en W tot benoemen, schorsen, ontslaan van vaste leden van het college; geven van algemene aanwijzingen aan de OPTA voor het vaststellen van de tarieven die OPTA voor haar taken in rekening brengt), de Postwet, Telecommunicatiewet. Intern is met name het Informatiestatuut OPTA (Staatscourant 1997, nr. 142/pag. 8) van belang.

3.3 Doelstelling en taakafbakening

De OPTA heeft tot taak: het toezien op de naleving van wet- en regelgeving (met name: Postwet, Telecommunicatiewet), de beslechting van geschillen tussen marktpartijen, de uitgifte van telefoonnummers, toezicht houden op voor Nederland geldende Europese regelgeving, de bescherming van privacy, interconnectie. De OPTA moet ervoor zorgen dat de telecommunicatiemarkt snel van karakter verandert. Dat wil zeggen van een monopolie naar een markt met meerdere aanbieders. Op 1 juli 1997 werd het laatste monopolie dat KPN nog bezat op telecommunicatiegebied, spraaktelefonie, opgeheven. Eerder al werd de markt voor apparatuur (1989) vrijgegeven. Vervolgens werden datacommunicatie (1993), mobiele telefonie (1995) en het leggen van kabels voor alle diensten behalve spraaktelefonie (1996) geliberaliseerd. Geleidelijk komt ook de liberalisering van de postmarkt op gang. Met de wijziging van de bestaande Postwet en de daarbij behorende lagere regelgeving begin 2000, ontstaat er in elk geval meer ruimte voor concurrentie. Een van de belangrijkste wijzigingen is de verkleining van het monopolie en de opgedragen dienstverlening van TNT Post Groep.

3.4 Staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding

Rechtsvorm

De OPTA is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en officieel geen onderdeel meer van Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het directoraat-generaal Telecommunicatie en Post (DGTP) ressorteert nu rechtstreeks onder de secretaris-generaal van het ministerie van EZ (artikel 1, tweede lid, Instellingbesluit directoraat-generaal Telecommunicatie en Post).

Het kabinet heeft namelijk besloten het ICT beleid bij één departement onder te brengen om de synergie in ICT-beleid en uitvoering te bevorderen. Sinds 22 juli 2002 maakt het Directoraat-generaal Telecommunicatie en Post (DGTP) daarom deel uit van het Ministerie van Economische Zaken. Dit geldt ook voor de Divisie Telecom van de Inspectie Verkeer en Waterstaat die als het agentschap Telecom verder zal gaan.

Aansturing en verantwoording

In het informatiestatuut van de OPTA wordt bepaald dat de Minister van Economische Zaken wel politiek verantwoordelijk is voor delen van taken die de OPTA uitvoert, maar dat zij geen directe zeggenschap heeft ten aanzien van de besluitvorming. Er bestaat wel een ministeriële verantwoordelijkheid voor het beleid en de regelgeving op grond waarvan OPTA haar taken vervult. Ook is de Minister bevoegd tot het geven van algemene aanwijzingen over de wijze van uitoefening van taken. In individuele gevallen heeft de Minister geen aanwijzingsbevoegdheid. Op basis van de OPTA-wet heeft de Minister tevens de bevoegdheid tot het benoemen, schorsen en ontslaan van vaste leden van het college; het geven van algemene aanwijzingen aan de OPTA voor het vaststellen van de tarieven die OPTA voor haar taken in rekening brengt. Ook is de OPTA verplicht jaarlijks verslag te doen over de taakuitoefening en worden afspraken gemaakt over samenwerking en wederzijdse uitwisseling van informatie. Bedrijfsvertrouwelijke informatie valt hier niet onder. Ook bestaat er een taakverwaarlozingsregeling en is goedkeuring vereist voor het aangaan van bepaalde overeenkomsten.

(Wettelijke) waarborgen voor onafhankelijkheid

Geregeld is onder meer dat de collegeleden niet werkzaam mogen zijn bij of banden mogen hebben met een ministerie of een instelling die valt onder het ministerie. Collegeleden mogen evenmin lid zijn van de Eerste of Tweede kamer, of van een provinciaal of gemeentebestuur. Uiteraard mogen de collegeleden geen financiële of andere belangen hebben in post- of telecommunicatiebedrijven (zie: artikel 4 OPTA-wet).

Relaties met andere (toezichts)organen

Er is een samenwerkingsprotocol met NMa gesloten. Overeengekomen is dat bij het nemen van besluiten samenlopende bevoegdheden onderling afgestemd worden uitgeoefend (met name ter voorkoming van ‘forum shopping’), een met elkaar uniforme uitleg gegeven wordt aan begrippen uit het mededingingsrecht, het telecommunicatierecht en het postrecht. Daar waar nuttig zullen met elkaar overeenstemmende beleidsregels worden vastgesteld. Ook zal aan elkaar nuttige informatie worden verstrekt die voor elkaars functioneren van belang is met betrekking tot misbruik van een economische machtspositie en concentratietoezicht en het reguleren van de telecommunicatie- en postsectoren. Samen met de NMa is bijvoorbeeld een rapportage opgesteld over internettoegang en de onderscheiden aparte markten voor smal- en breedband internet.

3.5 Bevoegdheden en instrumenten

Artikel 2 Instellingsbesluit directoraat-generaal Telecommunicatie en Post benoemt de taken/ bevoegdheden als volgt:

- “1. Het directoraat-generaal Telecommunicatie en Post is belast met de ambtelijke voorbereiding en uitvoering van de aan de Minister van Verkeer en Waterstaat opgedragen taken op de gebieden telecommunicatie, telematica en post.
2. Daartoe is aan het directoraat-generaal in ieder geval opgedragen:
- a. de advisering van de politieke en ambtelijke leiding van het ministerie van Verkeer en Waterstaat inzake aangelegenheden betreffende de telecommunicatie, de telematica en de post;
 - b. de voorbereiding en ontwikkeling van het algemene beleid inzake telecommunicatie, telematica en post, met het oog op:
 - 1°. de versterking van de concurrentiepositie van Nederland door bevordering van de aanwezigheid en de toepassing van eersteklas voorzieningen op het gebied van de telecommunicatie, de telematica en de post;
 - 2°. de bewaking van de maatschappelijke belangen bij de toegang tot en het gebruik van telecommunicatie, telematica, informatie- en communicatietechnologie en post;
 - 3°. de bevordering van de internationale positie van de in en vanuit Nederland opererende bedrijven in de sectoren telecommunicatie, telematica en post;
 - c. voorbereiding en ontwikkeling van het beleid met betrekking tot frequenties, standaardisatie en nummers;
 - d. voorbereiding en ontwikkeling van het beleid inzake kennisinfrastructuur, technologische ontwikkelingen en interceptie van telecommunicatie, voor zover de Minister van Verkeer en Waterstaat terzake verantwoordelijkheid draagt;
 - e. de behandeling van aangelegenheden van telecommunicatie, telematica en post in internationale organisaties;
 - f. de uitvoering van wet- en regelgeving met betrekking tot telecommunicatie en post, in het

bijzonder door het zorgdragen voor de nationale etherordening en de bijdrage van Nederland aan de internationale etherordening;

g. het overleg met de Inspectie Verkeer en Waterstaat en anderen over het toezicht op de naleving en de handhaving van de wet- en regelgeving op het gebied van telecommunicatie en post;

h. de voorbereiding van de instandhouding en het gebruik van openbare telecommunicatienetwerken, openbare telecommunicatiediensten, huurlijnen, omroepnetwerken, radiozendapparaten, frequentieruimte en postdiensten en het toezicht op de naleving en de handhaving van de regelgeving op deze gebieden in bijzondere omstandigheden;

i. de behandeling van aangelegenheden betreffende de positie van de staat als houder van aandelen van Koninklijke KPN N.V. en TNT Post Groep N.V.;

j. de behandeling van aangelegenheden betreffende de positie van de staat als houder van aandelen, alsmede de participatie in het bestuur van de N.V. Gemengd Bedrijf Nederlandsche Omroep-Zender-Maatschappij NOZEMA, en,

k. de behandeling van aangelegenheden met betrekking tot de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit en de uitvoering van de wet- en regelgeving ter zake, voor zover deze is opgedragen aan de Minister van Verkeer en Waterstaat.”

De taken van het college (OPTA) staan vermeld in artikel 15 van de OPTA-wet. Opgesomd beschikt de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit over de volgende corrigerende en regulerende bevoegdheden: onrechtmatig verklaring, financiële maatregel, geven van aanwijzing, bestuursdwang, overige corrigerende maatregelen en ‘toezichttoets’.

Onderzoek

De OPTA heeft de bevoegdheid tot het doen van onderzoek met als bijzondere bevoegdheid het eisen van medewerking.

Advies

De toezichthouder adviseert onder andere over het nationale antennebeleid en het verdelen van radiofrequenties aan overheid en marktpartijen. Eveneens geeft hij advies over de verdeling van Tetrafrequenties (mobiele telefonie). De punten van aandacht bij deze advisering bestonden uit de relatie tussen de verdelingswijze van frequenties en het ontwikkelen van marktwerking op de telecommunicatie- en omroepmarkt. Ook adviseert zij de politieke en ambtelijke leiding van het ministerie van Verkeer en Waterstaat inzake aangelegenheden betreffende de telecommunicatie, de telematica en de post (zie artikel 2 Instellingsbesluit).

Toezicht

De OPTA ziet toe op de naleving van alle relevante wettelijke regels; ook Europese regelgeving. Het toezicht van de OPTA richt zich op de aanwezigheid van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid bij onder toezicht staande instellingen. Bij het toezicht worden gebruikers indirect betrokken; deze staan in regelmatig overleg met de toezichthouder en hebben de mogelijkheid tot het maken van bezwaar.

Handhaving

Naast de algemene bevoegdheden die (sommige) toezichthouders hebben krachtens afdeling 5.3 van de Algemene wet bestuursrecht (artikelen 5:11 - 20 Awb), is de OPTA bevoegd tot het opleggen van een strafrechtelijke boete (tot 1 miljoen gulden) of dwangsom (afdeling 5.4 Awb;

artikelen 5:32 - 36). Op grond van artikel 15a OPTA-wet heeft de minister/ het college de bevoegdheid bestuursdwang toe te passen overeenkomstig afdeling 5.3 Awb (artt. 5:21 - 31). Ook heeft zij de mogelijkheid om een eerder uitgegeven nummer weer in te trekken. Om toezicht te kunnen uitoefenen heeft OPTA dus de volgende bevoegdheden:

- inlichtingen inwinnen en stukken inzien
- zaken onderzoeken en medewerking eisen

Als OPTA een klacht krijgt over een marktpartij of als er een overtreding van de regels is geconstateerd, kunnen diverse maatregelen worden genomen, zoals:

- het opleggen van een boete van maximaal een miljoen gulden
- eventueel een nog hogere dwangsom om naleving van de wet af te dwingen en
- (in bepaalde gevallen) het intrekken van een eerder uitgegeven nummer

Relatie met strafrechtelijk spoor

De Wet op de economische delicten is van toepassing op strafbare feiten vermeld in de Telecommunicatiewet, de artikelen 3.3, eerste lid, 3.10, 10.5, 10.16, eerste lid, 10.19, eerste lid, 18.8 en 18.9; de artikelen 2.1, eerste lid, 3.8, 4.1, vierde lid, 4.2, vijfde en achtste lid, 4.4, vijfde lid, 10.8, 10.17, 13.1, 13.2, 13.5 en 13.8.

Eveneens op: Telecommunicatiewet, de artikelen 2.3, 3.4, tweede lid, 4.11, derde lid, 5.2, derde en vijfde lid, 7.6, 10.4, 10.6, 10.7, tweede lid, 10.10, 10.11, 10.12, 10.18, 13.4, eerste, tweede en derde lid, 18.1, 18.2, 18.7 en 18.12.

Met betrekking tot deze delicten is het Openbaar Ministerie dus de bevoegde autoriteit wat betreft opsporing en vervolging.

3.6 Taakuitvoering

Uitvoeringspraktijk

Concreet werd in 2001 advies uitgebracht over nationaal antennebeleid, de verdeling van radiofrequenties en de verdeling van Tetrafrequenties (zie verder beleid; punt 2a).

Een aantal ontwikkelingen die spelen in het veld zijn: concernvorming, afname van regulering en toename van marktwerking.

Formatie en budget

Formatie in 2001: 118 FTE

Begroting 2001: 12.797.000 gulden

Expertise

De OPTA profileert zich door zich ten doel te stellen een juist evenwicht te vinden tussen de verdelingswijze van frequenties en het bevorderen van concurrentie.

3.7 Knelpunten, kritiek en praktijkervaringen

Onderzoek van Twijnstra Gudde (evaluatieonderzoek n.a.v. vier jaar OPTA)

De centrale vraag in het onderzoek luidt als volgt: vervulde OPTA haar wettelijke taken op de telecommunicatie- en postmarkt goed en maakte zij op een juiste manier gebruik van haar bevoegdheden? Daarnaast wordt de vraag gesteld in hoeverre de OPTA, gegeven haar bevoegdheden, heeft bijgedragen aan meer en betere concurrentie op de telecom- en postmarkt. De resultaten kunnen worden als volgt worden samengevat: de OPTA droeg de eerste vier jaar van haar bestaan positief bij aan de concurrentie in de telecomsector. De toezichthouder vervulde zijn wettelijke taken goed en maakte op een juiste wijze gebruik van zijn bevoegdheden. Ook de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het optreden van OPTA op de telecommunicatiemarkt waren goed. Haar taken en bevoegdheden op de postmarkt zette OPTA op een doeltreffende manier in. Het onderzoek toonde eveneens aan dat de interne organisatie en bedrijfsvoering van voldoende kwaliteit waren. Ook de relatie met andere instellingen, zoals de NMa en de Registratiekamer, kreeg een goede beoordeling. Het contact met internationale organisaties was zelfs zeer goed. De samenwerking was gebaseerd op professionaliteit en vertrouwen. De relatie van OPTA met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat werd als 'matig' gekenschetst. Hoewel er sprake was van duidelijke afspraken en een verdeling van taken tussen ministerie en toezichthouder, kon de samenwerking volgens de onderzoekers veel beter. Als reactie hierop zag de OPTA reden de relatie met het ministerie en de inrichting van het toezicht verder te verbeteren. Zo pleitte de OPTA voor *concurrent powers* (naar Brits voorbeeld). Dit betekent dat een sectorspecifieke toezichthouder de bevoegdheid heeft om zelfstandig de mededingingwet te kunnen toepassen. Wat betreft de kosten van toezicht, beval de OPTA een contributiesysteem aan waarbij bedrijven een promillage van de omzet afstaan voor de financiering van de dienstverlening van OPTA. Naar aanleiding van de evaluatie stelde het kabinet zich op het standpunt dat het college van OPTA tot 2005 gehandhaafd blijft als zelfstandig bestuursorgaan. Na afloop van de tweede vier-jaarstermijn zal het sectorspecifieke toezicht op de telecom- en postmarkt als aparte kamer worden ondergebracht bij de NMa.

4 AUTORITEIT FINANCIËLE MARKTEN

4.1 Karakterisering van de markt

Omvang van de markt: kwalitatief

De markt bestaat uit grootbanken (A), middelgrote banken (B), zelfstandige commissionairs en vermogensbeheerders (C), Europese banken en effectenininstellingen die effectendiensten in Nederland uitvoeren (D).

Omvang van de markt: kwantitatief

Gegevens 2002: 815 geregistreerde effectenininstellingen (Wet toezicht effectenverkeer), 115 Consumentenkredietinstellingen (Wet op het consumentenkrediet), ongeveer 600 geregistreerde beleggingsinstellingen (Wet toezicht beleggingsinstellingen).

Actoren op de markt

Banken, effectenininstellingen, beleggers, de beurs zijn de voornaamste spelers op de markt.

Karakter van de markt

Over het algemeen wordt de markt als open beschouwd, door de relatief snelle cyclus van introductie en opheffing/ vertrek van bepaalde groepen uit de markt.

4.2 Beleid, wet- en regelgeving

Kernpunten uit het beleid

Ten aanzien van de markt hebben de volgende zaken prioriteit. *Beleidslijnen*: verplicht reglement (m.b.t. een model voor het verplichte reglement), *Beleidsnotitie*: analistenrapporten (positie van onderzoek, onderzoeksrapporten, publicaties en adviezen), deskundigheid (en dagelijkse leiding), internet, *Beleidsregel*: derde landen (inzake vergunningenvereisten voor het aanbieden of verrichten van effectendiensten), inzake toepassing van door DNB vastgestelde beleidsregels en circulaire's en gedane mededelingen op het gebied van de Wet toezicht effectenverkeer, etc.

Wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving die de markt reguleert bestaat uit: de Wet toezicht effectenverkeer (Wte), Wet toezicht beleggingsinstellingen (Wtb), Wet op het consumentenkrediet (WCK), Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT), Wet melding zeggenschap (Wmz), Wet identificatie bij dienstverlening (WIF).

4.3 Doelstelling en taakafbakening

Onder de doelstelling en taakafbakening van het centrale toezichtsorgaan moet volgens de AFM zelf worden verstaan: het voorkomen dat door te stringent optreden de marktpartijen hun eigen verantwoordelijkheden gaan negeren. De markt moet zelf het vermogen hebben om corrigerend op te treden (zelfregulatie). De Wet toezicht effectenverkeer bijvoorbeeld regelt de zuivere

verhouding tussen intermediairs en beleggers, de adequate werking van de financiële markten en de zuivere verhouding tussen beleggers onderling.

4.4 Staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding

Rechtsvorm

De Autoriteit Financiële Markten is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) onder politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën.

Aansturing en verantwoording

De Minister van Financiën benoemt bestuursleden, keurt de begroting en een eventuele statutenwijziging goed (zie artikel 41 Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte). De AFM heeft wel een eigen beslissingsmandaat en tekeningsmandaat. In naam van de minister worden dus min of meer zelfstandig besluiten genomen en stukken ondertekend.

Naar aanleiding van Artikel 40 Wet toezicht effectenverkeer 1995 kan de minister sommige taken en bevoegdheden bij algemene maatregel van bestuur overdragen aan een rechtspersoon. Het verlenen van een vrijstelling van de vergunningplicht blijft bij de Minister van Financiën berusten. Een overdracht als hierboven bedoeld vindt slechts plaats indien de betrokken rechtspersoon aan de volgende vereisten voldoet:

- a. hij dient in staat te zijn de in het eerste lid bedoelde taken en bevoegdheden naar behoren te vervullen;
- b. de voorwaarden dienen aanwezig te zijn voor een zodanige besluitvorming binnen de rechtspersoon dat een onafhankelijke vervulling van de in het eerste lid van artikel 40 bedoelde taken en bevoegdheden zoveel mogelijk is gewaarborgd;
- c. de statuten van de rechtspersoon dienen te bepalen dat de benoeming, de schorsing en het ontslag van de bestuurders van de rechtspersoon geschiedt door de Minister van Financiën.

Daarnaast kan de minister aan betreffende rechtspersoon voorschriften geven ter uitvoering van richtlijnen inzake het effectenverkeer van de Raad van de Europese Unie dan wel van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie gezamenlijk (lid 4).

De rechtspersoon of rechtspersonen brengt onderscheidenlijk brengen eenmaal per jaar, uiterlijk op 1 mei, verslag uit aan de minister over de uitoefening van de overgedragen taken en bevoegdheden in het voorgaande kalenderjaar. Dit verslag wordt door de zorg van de minister openbaar gemaakt, met dien verstande dat gegevens met betrekking tot afzonderlijke ondernemingen en instellingen niet openbaar worden gemaakt zonder hun schriftelijke toestemming (lid 5).

Tevens is de rechtspersoon aan wie een advies als bedoeld in het zesde lid wordt gevraagd, verplicht dit advies uit te brengen (lid 7).

Lid 8: de rechtspersoon of rechtspersonen verstrekt onderscheidenlijk verstrekken de minister desgevraagd de inlichtingen die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van voorgenomen wettelijke voorschriften en algemene beleidsvoornemens, voor zover deze betrekking hebben op het effectenverkeer.

(Wettelijke) waarborgen voor onafhankelijkheid

Artikel 481 Wet toezicht Effectenverkeer 1995 luidt:

“De werkzaamheden in verband met het opleggen van een dwangsom of van een boete worden verricht door personen die niet betrokken zijn geweest bij het vaststellen van de overtreding en het daaraan voorafgaande onderzoek.”

Hierin is een waarborg gelegen voor onafhankelijkheid met betrekking tot het opleggen van een dwangsom of boete.

Relaties met andere (toezichts)organen

Sinds eind 2000 is de *Toezichtslijn* actief; een gezamenlijk initiatief van de Nederlandse Bank (DNB), Pensioen- en VerzekeringsKamer (PVK) en (toenmalige) STE. Nadien hebben DNB, PVK en Autoriteit Financiële Markten een convenant gesloten inzake de coördinatie van het toezicht op de financiële markten. Doel hiervan is het voorkomen van overlapping van toezichtactiviteiten en het beperken van de belasting voor onder toezicht staande instellingen. In het convenant worden afspraken gemaakt over onderwerpen als vergunningverlening, toezicht op de bedrijfsvoering, te verrichten onderzoeken, te nemen (ingrijpende) toezichtmaatregelen, informatie- uitwisseling tussen de drie toezichthouders en de borging van de vertrouwelijkheid van informatie. Het convenant geldt als een belangrijke stap in de doorvoering van de hervorming van het toezicht op de financiële instellingen en de daarmee samenhangende herschikking van taken tussen de drie financiële toezichthouders. In dit verband neemt de AFM het gedragstoezicht voor de financiële instellingen op zich dat zich richt op het bevorderen van een ordentelijk en transparant marktproces en zuivere verhoudingen tussen marktpartijen. In de Raad van Financiële Toezichthouders (RFT) werken de drie toezichthouders samen op sectoroverschrijdende zaken.

Achtergrond

In het kader van het verzelfstandigingsbeleid worden bepaalde overheidstaken uitgevoerd door zelfstandige bestuursorganen.

Binnen de rechtspersonen zijn publiekrechtelijke rechtspersonen en privaatrechtelijke rechtspersonen te onderscheiden. De Autoriteit Financiële Markten is een voorbeeld van een privaatrechtelijke rechtspersoon.

Het is historisch zo gegroeid dat de Autoriteit een overheidstaak uitvoert in een privaatrechtelijk jasje. De taken van de Autoriteit vinden haar oorsprong in een publiek domein. De Minister van Financiën is verantwoordelijk voor het toezicht op de financiële markten. De Minister van Financiën heeft dit toezicht in 1989 gedelegeerd aan de toenmalige Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE). In 1989 ging het toezicht van de beurs over naar de STE. Het toezicht op de effectenhandel ging in 1992 over naar de STE, met de inwerkingtreding van de Wet toezicht effectenverkeer. Bij de oprichting van de STE in 1988 was het uitgangspunt dat het toezicht op het effectenwezen in de toekomst niet meer direct door de minister van Financiën zou worden verricht, maar door een instelling die los zou staan van de overheid.

Dat bij de oprichting van de STE (1988) gekozen is voor een privaatrechtelijke rechtsvorm is verklaarbaar, omdat het toezicht op het effectenverkeer op dat moment werd overgedragen van de branche zelf naar de toezichthouder. De bedrijfstak (de Vereniging voor de Effectenhandel en de Vereniging European Options Exchange) heeft de STE opgericht.

Er zijn verschillende privaatrechtelijke rechtsvormen: de Stichting, de BV, de NV. De Nederlandsche Bank is een NV. De aandelen van deze vennootschap zijn in handen van de overheid. De Pensioen- en Verzekeringskamer die samen met de Nederlandsche Bank verantwoordelijk is voor het prudentieel toezicht is net als de Autoriteit een stichting. Voor de stichtingsvorm werd gekozen omdat daarmee een onafhankelijke organisatie werd gecreëerd. In

tegenstelling tot andere privaatrechtelijke rechtspersonen zijn bij een stichting geen inspraakmogelijkheden. Zo behoeft een stichting haar rechtshandelingen geen rekening te houden met leden of aandeelhouders. Het verantwoordelijke departement voor het verzelfstandigingbeleid is Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (BZK). Hier zou u nadere informatie kunnen inwinnen.

4.5 Bevoegdheden en instrumenten

Algemeen wordt er een voorafgaande consultatieronde met instellingen gehouden, geschiedt de controleaanpak per instelling, heeft de AFM een signalerende functie ten opzichte van interne controle organen en bestaat er (vergaande) samenwerking met andere toezichthouders op de financiële markt; bijvoorbeeld door middel van convenanten. Ook vindt er controle plaats aan de hand van marktvolume: hoe groter; hoe vaker/ uitgebreider de controle.

De Autoriteit-FM beschikt over de volgende corrigerende en regulerende bevoegdheden: het houden van verscherpt toezicht, het opleggen van een financiële maatregel, geven van aanwijzing, onder bewind stellen, het ontnemen van toelating of een vergunning, regulerende bevoegdheid en 'toezichttoets'.

Onderzoek

De AFM doet onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van bestaande regelgeving, naar reclame-uitingen voor aandelenleaseproducten, naar de prospectusplicht en naar het publicatieblad van toezichthouders in Europa.

Advies

Een belangrijke andere bevoegdheid van deze toezichthouder op de financiële markten is het geven van voorlichting aan marktpartijen en consumenten.

Toezicht

De AFM richt zich onder meer de uitvoering van controles, evenals de naleving van de verschillende wettelijke bepalingen. In het algemeen ziet de Autoriteit-FM toe op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en de werkwijze van onder toezicht staande instellingen.

Gebruikers worden eveneens direct betrokken in de uitoefening van het toezicht.

Handhaving

Met betrekking tot de handhaving houdt de AFM zich bezig met het bestaande wettelijk kader en het stellen van normen.

Krachtens artikel 48b Wte 1995 (eerste lid) kan de Minister van Financiën een last onder dwangsom opleggen ter zake van overtreding van bepaalde voorschriften uit de Wet toezicht effectenverkeer 1995.

Naast deze specifieke bevoegdheid zijn de artikelen 5:32, tweede tot en met vijfde lid, en 5:33 tot en met 5:35 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing (lid 2).

Conform lid 3 kan de minister regels stellen ter zake van de uitoefening van de bevoegdheid bedoeld in het eerste lid.

Naar aanleiding van artikel 48c Wte 1995 heeft de Minister van Financiën eveneens de bevoegdheid om een bestuurlijke boete opleggen ter zake van overtreding van bepaalde voorschriften, gesteld bij of krachtens enkele nader genoemde artikelen (lid 1).

Lid 2: “De bestuurlijke boete komt toe aan de staat. Voor zover Onze Minister met toepassing van artikel 40, eerste lid, de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete heeft overgedragen aan een rechtspersoon, komt de boete toe aan die rechtspersoon.”

Artikel 48d regelt de bepaling van de hoogte van de boete. Een afzonderlijke overtreding levert derhalve een boete van ten hoogste € 900 000 op. In de bijlage van dezelfde wet wordt bij elke daarin omschreven overtreding het bedrag van de deswege op te leggen boete beschreven. De bijlage – en daarmee dus de hoogte van de boetes – kan bij algemene maatregel van bestuur worden gewijzigd. Ook een matiging op grond van bijzondere omstandigheden van het geval behoort tot de mogelijkheden.

Relatie met strafrechtelijk spoor

De sector Handhaving en Integriteit is onder meer verantwoordelijk voor het doen van aangifte in verband met gewenste strafrechtelijke afdoening. Ook het maken van concrete afspraken met het openbaar ministerie en de FIOD-ECD in verband met de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening alsmede de strafrechtelijke afhandeling en het bewaken van de voortgang van deze onderzoeken behoort tot de verantwoordelijkheid van de sector handhaving en Integriteit van de Autoriteit Financiële Markten. De ECD is belast met de opsporing en afhandeling van overtredingen door (niet-)vergunninghouders en kredietbemiddelaars.

Met betrekking tot de bevoegdheid een boete op te leggen kan uit artikel 48j Wte 1995 worden geconcludeerd dat die bevoegdheid vervalt indien ter zake van de overtreding een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting een aanvang heeft genomen, dan wel het recht tot strafvordering is vervallen ingevolge artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht. Daartegenover vervalt het recht tot strafvervolging met betrekking tot een overtreding als bedoeld in artikel 48c, indien Onze Minister ter zake van die overtreding reeds een boete heeft opgelegd.

De Wet op de economische delicten (WED) is – in het kader van het toezicht op de financiële markten - van toepassing op strafbare feiten vermeld in:

de Noodwet financieel verkeer, de artikelen 3, 4, 5, 6, 11, 12, 17, 18, 26 en 28, tweede lid;

de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994, artikel 5, eerste lid;

de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994, de artikelen 3, 4, 6, derde lid, en 8;

de Wet inzake de geldtransactiekantoren, de artikelen 3, eerste lid, 4, derde lid, 5, derde lid, 8, derde en vijfde lid, 9, eerste lid, 10, 11, 15, tweede en derde lid;

de Wet melding ongebruikelijke transacties, de artikelen 9, 10, tweede lid, en 19, alsmede voor zover aangeduid als strafbare feiten, overtreding van krachtens artikel 11 gegeven voorschriften;

de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de artikelen 4, eerste lid, 8, 10, 11, eerste lid, 12, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, 14, tweede lid, 16, derde en vierde

lid, 17, vijfde en zevende lid, 19, tweede tot en met vierde lid, 20, 22, tweede lid, 24, 27b, tweede en derde lid, en 27c, tweede lid;

de Wet toezicht effectenverkeer 1995, de artikelen 3, eerste lid, 4, tweede lid, 5, eerste en derde lid, 6, tweede lid, 6a, eerste en derde lid, 6b, 6c, tweede lid, 7,

eerste, derde en zevende lid, 10, tweede lid, 11, eerste en vijfde lid, 11a, derde, vierde en zesde lid, 12, tweede en vierde lid, 13, zesde en achtste lid, 16, eerste, achtste, negende, elfde, twaalfde en dertiende lid, 17, eerste en tweede lid, 18, tweede lid, 19, tweede lid, 22, eerste, derde en vijfde lid, 24, eerste en derde lid, 25, tweede lid, 26a, eerste, vijfde en zesde lid, 27, derde lid, 28, derde lid, 29, vijfde lid, 31, eerste en tweede lid, 36, tweede en derde lid, 37, tweede lid, 45, vierde lid, 46a, eerste lid, 46b, eerste, derde en vijfde lid, eerste volzin, en 46d; ook: de artikelen 46 en 47.

de Wet toezicht kredietwezen 1992, de artikelen 6, eerste lid, 7a, eerste en tweede lid, 14, 15, vierde en vijfde lid, 16, eerste, zevende en achtste lid, 16a, eerste lid, 23, eerste, vierde en vijfde lid, 24, eerste, vierde, vijfde en zesde lid, 28, tweede lid en vijfde lid, onder a, 29, tweede lid, 30, vierde en vijfde lid, 30d, eerste, tweede en vierde lid, 31, eerste lid, onder a en eerste lid, onder b, 32, eerste lid, onder a, en eerste lid, onder b, 32a, eerste lid, onder a, onder b, 36, 38, eerste lid, 38a, eerste lid, 43, 55, vierde, zesde en zevende lid, 56, eerste, tweede en derde lid, 56a, 58, tweede lid, 62, eerste, tweede en derde lid, 63, 64, tweede lid, 66, tweede en derde lid, 66a, tweede lid, 69, 72, derde lid, 81, vijfde lid, 82, eerste en vierde lid, 83, eerste en vierde lid, 84, tweede en vierde lid en 85.

4.6 Taakuitvoering

Uitvoeringspraktijk

In de praktijk houdt de AFM zich bezig met consumentenzaken, groepstoezicht, integriteitstoezicht, effectentypischtoezicht en bemiddeling bij financiële diensten.

Een aantal ontwikkelingen die zich afspelen in het veld zijn: concernvorming en toename van marktwerking.

Formatie en budget

Formatie: ongeveer 200 medewerkers

Begroting in 2002: 25.673.508 Euro

Expertise

Prioriteit ligt bij dat deel van de financiële handelingen (door verscheidene wetten afgebakend) verricht door banken, effecteninstellingen, beleggers, de beurs en consumenten

4.7 Knelpunten, kritiek en praktijkervaringen

geen gegevens beschikbaar

5 COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

5.1 Karakterisering van de markt

Omvang van de markt: kwalitatief

De markt bestaat uit: publieke omroepen, de commerciële omroepen en de kabelexploitanten, andere media (buiten t.v.) zoals radio, kranten/ tijdschriften; programmamakers.

Omvang van de markt: kwantitatief

- Publiek: AVRO, BNN, KRO, NCRV, NOS, NPS, VARA, VPRO, Radio Nederland Wereldomroep, Stichting Concertzender Nederland, TROS, EO. (Eveneens: Politieke omroepen, kerken op t.v.)
- Regionaal: Regionale Omroep Stichting Utrecht, Stichting Omroep Drenthe, SO Gelderland, SO Limburg, SO Zeeland, SO Fryslân, Stichting Regionale Omroep Brabant, SRO Flevoland, SRO Groningen, SRO Rotterdam-Rijnmond, SRO West, Stichting RTV Oost.
- Lokaal: zeer ruime markt
- Commercieel: Algemeen (bijvoorbeeld Sky Radio), Bijzonder (voornamelijk betaalzenders zoals Canal +) en Evenementenzenders.

Actoren op de markt

Op de markt begeven zich voornamelijk omroepverenigingen voor t.v, reclamemakers, producenten, kijkers/ burgers.

Karakter van de markt

De markt kan worden gekarakteriseerd als redelijk gesloten: nieuwkomers moeten een lange weg (in de zin van het minimum aantal leden dat een publieke televisieomroep bijvoorbeeld moet hebben voor het verkrijgen van een status) afleggen alvorens toelating tot het bestel wordt verleend. Daarnaast speelt ook de geringe beschikbare ruimte op de ether een beperkende rol, welke er voor zorgt dat lang niet iedere potentiële aanbieder toegang kan krijgen tot het netwerk.

5.2 Beleid, wet- en regelgeving

Kernpunten uit het beleid

Door middel van richtlijnen en beleidsregels schrijft het Commissariaat voor hoe het wettelijk kader in de praktijk moet worden nageleefd. Het Commissariaat hecht belang aan het geven van duidelijke informatie over de toepassing van de regels. Dit vereenvoudigt de naleving en voorkomt overtredingen.

Wet- en regelgeving

De Mediawet (bevat bepalingen omtrent de publieke omroep (landelijk, regionaal en lokaal), de commerciële omroep, de Wereldomroep, het uitzenden van programma's via de ether of de kabel, het Nederlands Omroepproductie Bedrijf, de financiering van de publieke omroep en de

Wereldomroep, steunmaatregelen voor persorganen via het Bedrijfsfonds voor de Pers en de bestuursrechtelijke handhaving door het Commissariaat voor de Media), Mediabesluit (Algemene maatregel van bestuur, waarin nader invulling wordt gegeven aan de mediawettelijke bepalingen. Het Mediabesluit bevat meer gedetailleerde bepalingen over de wijze van zendtijdverlening en toestemmingverlening, en over steunverlening door het Bedrijfsfonds voor de Pers), Europese Richtlijn Televisie Zonder Grenzen (coördineert de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten, inzake de uitoefening van omroepactiviteiten. De Europese Richtlijn wordt door de lidstaten omgezet in nationale wet- en regelgeving. Daarbij staat het de lidstaten vrij om voor de binnenlandse omroep strengere regels te hanteren), beleidsregels.

5.3 Doelstelling en taakafbakening

Het Commissariaat stelt zich ten doel toezicht te houden op naleving van de Mediawet en daarop gebaseerde regels. Een belangrijke andere taak richt zich op de informatievoorziening met betrekking tot geldende regels. Het CvdM houdt verder toezicht op naleving van wet- en regelgeving achteraf. Algemeen zijn de doelstellingen van het Commissariaat het garanderen van een eerlijke toegang tot de media, het bewaken van de kwaliteit, diversiteit en onafhankelijkheid van de informatievoorziening, het zorgen voor optimale condities voor het naleven van de wet en effectief toezien op de handhaving.

5.4 Staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding

Rechtsvorm

Het Commissariaat voor de Media is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met vergaande taken en bevoegdheden.

Aansturing en verantwoording

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is het politiek verantwoordelijk orgaan. Hoewel het Commissariaat onafhankelijk van het Ministerie van OCenW zijn besluiten neemt, is het verantwoording schuldig aan de minister.

Artikel 11 Mediawet geeft de minister enkele bevoegdheden met betrekking tot verantwoording door het Commissariaat.

Lid 1. Het Commissariaat voor de Media neemt besluiten bij meerderheid van stemmen. Van besluiten wordt zo spoedig mogelijk na de bekendmaking mededeling gedaan aan Onze Minister.

Lid 2. Het Commissariaat kan slechts met instemming van alle leden aan één of meer van zijn leden mandaat en machtiging verlenen tot het uitvoeren van delen van zijn taak.

Lid 3. Het Commissariaat stelt regels ten aanzien van zijn besluitvorming en werkwijze. Deze regels behoeven de instemming van Onze Minister.

Ook de begroting evenals het jaarlijkse financieel verslag (welke onderworpen is aan een accountantscontrole) behoeft de goedkeuring van de minister (artikel 12 Mediawet).

Daarnaast kan de minister op basis van *artikel 13a* van de Mediawet inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is (eerste lid). Indien naar het oordeel van Onze Minister het Commissariaat zijn taken niet of niet naar behoren uitvoert, kan Onze Minister, na overleg met het Commissariaat, de noodzakelijke voorzieningen treffen (tweede lid).

Artikel 13b:

1. Het Commissariaat voor de Media stelt jaarlijks voor 1 juni een verslag op van zijn werkzaamheden, het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkzaamheden in het bijzonder in het afgelopen kalenderjaar. Het verslag wordt aan Onze Minister toegezonden en algemeen verkrijgbaar gesteld. Onze Minister zendt het verslag aan beide kamers der Staten-Generaal.
2. Onze Minister zendt telkens na vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het Commissariaat.

(Wettelijke) waarborgen voor onafhankelijkheid

Artikel 64b Mediawet luidt:

1. Onverminderd artikel 64, aanhef en onderdeel d, brengen instellingen die zendtijd hebben verkregen, een programmastatuut tot stand waarin tenminste waarborgen zijn opgenomen voor de redactionele onafhankelijkheid van hun werknemers, belast met de samenstelling van de programma's, ten opzichte van de sponsors.
2. Dit artikel geldt niet voor overheidsinstellingen, kerkgenootschappen, genootschappen op geestelijke grondslag en politieke partijen.

Over onafhankelijkheid van het Commissariaat zelf is in de Mediawet het navolgende vermeld: (Hoofdstuk II. Het Commissariaat voor de Media)

Artikel 10, lid 3: "Met het lidmaatschap van het Commissariaat zijn onverenigbaar:

- a. een betrekking in dienst bij een ministerie, of bij een instelling of een dienst die, dan wel een bedrijf dat onder de verantwoordelijkheid van een minister werkzaam is;
 - b. een lidmaatschap van een der Kamers van de Staten-Generaal, een provinciaal bestuur of een gemeentebestuur;
 - c. een bestuurslidmaatschap bij - of een betrekking in dienst van - een instelling die in aanmerking komt voor zendtijd voor binnenlandse omroep, een commerciële omroepinstelling, het Bedrijf dan wel een uitgever van een persorgaan."
- Wanneer van enig belang van een medewerker van het Commissariaat bij een partij onderworpen aan het toezicht van het CvdM blijkt, behoort ontslag tot de mogelijkheden.

Relaties met andere (toezichts)organen

De NMa speelt een belangrijke (actieve) rol bij het onderzoek van CvdM naar mediaconcentraties. Hoewel het onderzoek binnen de bevoegdheid van het CvdM valt, voert de Nma dit onderzoek in beginsel in eigen beheer uit.

Achtergrond

De achtergrond waartegen besloten is van het Commissariaat voor de Media een zelfstandig bestuursorgaan te maken, valt nauw samen met de politieke situatie van eind jaren tachtig.

Voor de inwerkingtreding van de Mediawet in 1988 werd de Minister op frequente basis in de Kamer ter verantwoording werd geroepen over zaken die radio en televisie betroffen. De politici waren die jaren zeer geïnteresseerd in de media en verlangden een grote invloed te kunnen uitoefenen op alles wat met media te maken had. Gaandeweg werd dit verlangen getemperd en groeide de steun voor grotere afstand tussen politiek en media. In dat licht is besloten het Commissariaat onder te brengen in een ZBO, waardoor de afstand tussen politiek en toezichthouder zo duidelijk mogelijk werd, opdat de toezichthouder tamelijk zelfstandig haar opgedragen taak mag invullen en uitvoeren. Om de bemoeienis met de omroep enigermate te dépolitiseren is gekozen voor een onafhankelijke toezichthouder met ruime bevoegdheden. Een agentschap bijvoorbeeld heeft een veel nauwere band met het moederdepartement, zodat in die figuur de wens tot dépolitisering onvoldoende verwezenlijkt kan worden.

5.5 Bevoegdheden en instrumenten

Het Commissariaat voor de Media beschikt over de volgende corrigerende en regulerende bevoegdheden: verscherpt toezicht, financiële maatregel, ontneming van toelating of vergunning en zij kan gebruikmaken van haar regulerende bevoegdheid.

Onderzoek

Er wordt sinds kort onderzoek gedaan naar mediaconcentraties; niet alleen in de televisiewereld, ook tijdschriften- en krantenuitgevers worden hieraan onderworpen.

Advies

Het CvdM verleent advies over bestaand en toekomstig mediabeleid.

Toezicht

Het Commissariaat ziet onder andere toe op het wettelijk minimumpakket op de kabel; naleving van reclame- en sponsorregels; naleving van programmavoorschriften; naleving van programmaquota; neventaken en nevenactiviteiten van publieke omroepinstellingen. Tevens oefent hij financieel toezicht uit op de publieke omroep en richt hij zich op monitoring van mediaconcentraties. Financieel toezicht: CvdM stelt aan de hand van ingediende jaarrekeningen en toelichtingen daarop de definitieve vergoeding vast die de zendgemachtigden uit de omroepgelden ontvangen. Ten aanzien van regionale omroepen wordt dit geld door de provincies ontvangen die daartoe een verzoek indienen. Programmatoezicht vindt plaats door middel van een steekproefsgewijze controle. Gekeken wordt daarbij naar de programmavoorschriften en de reclame- en sponsorregels.

Omroepen zijn voorts verplicht de CvdM te voorzien van alle informatie die redelijkerwijs nodig is voor het vervullen van de toezichthoudende taak. Tevens hebben zij de verplichting tot het bewaren van hun programma's tot twee weken na de uitzending.

Het toezicht van het Commissariaat voor de Media richt zich enkel op rechtmatigheid van het beleid en de werkwijze van onder toezicht staande instellingen. Doelmatigheid en doeltreffendheid zijn geen onderwerp van toezicht.

Handhaving

Krachtens *artikel 134 van de Mediawet* is (lid 1:) het Commissariaat voor de Media belast met de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens:

- a. de hoofdstukken III tot en met VI, met uitzondering van de artikelen 18 tot en met 24, 31 tot en met 38, en 40 tot en met 41, 41b en 41c;
 - b. de artikelen 107 tot en met 108e, 109, 109a, tweede lid, 109b, tweede lid, 109c en 109e;
 - c. hoofdstuk XI.
2. Het Commissariaat oefent geen voorafgaand toezicht uit op de inhoud van een programma.
 3. Met het toezicht op de naleving van de in het eerste lid genoemde onderdelen van deze wet zijn belast de leden van het Commissariaat en de bij besluit van het Commissariaat aangewezen medewerkers van het Commissariaat.
 4. Van een besluit als bedoeld in het derde lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.
 5. Het Commissariaat stelt jaarlijks voor 1 november Onze Minister in kennis van het voorgenomen handhavingsbeleid in het volgende kalenderjaar.

Het Commissariaat beschikt over de volgende handhavingsinstrumenten: het opleggen van bestuurlijke boetes tot max. 90.000 Euro (na kennisgeving sanctievoornemen), het verminderen/intrekken van zendtijd en het intrekken van eerder verleende toestemming. Er is een bezwaarschriftprocedure mogelijk bij CvdM en de daarna verdere bestuursrechtelijke rechtsgang staat open.

Naar aanleiding van *artikel 135 Mediawet* kan:

Het Commissariaat voor de Media aan de Stichting, de verzorger van een programma dat door middel van een omroepzender of een omroepnetwerk wordt uitgezonden, onderscheidenlijk de aanbieder van een omroepzender of een omroepnetwerk, een bestuurlijke boete opleggen:

- van ten hoogste € 90 000 per overtreding, bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 41a, artikel 43b, artikel 43c, eerste en derde lid, artikel 52, artikel 52 a, artikel 52 b, artikel 55, eerste lid, artikel 55a, eerste lid, artikel 55b, eerste en tweede lid, artikel 56, eerste lid, artikel 56 a, artikel 57 a" artikel 57 c, artikel 71 g, artikel 71 j, artikel 72 of artikel 73, en
- van ten hoogste € 22 500 per overtreding, bij overtreding van enig ander bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift of artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (lid 1).

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de Wereldomroep, voor zover het betreft een overtreding van een of meer van de bepalingen die krachtens de artikel 76, derde lid, of artikel 76a, tweede lid, van overeenkomstige toepassing zijn verklaard op de Wereldomroep en de door haar verzorgde programma's, het bij of krachtens deze afdeling bepaalde en artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.

3. Bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 50, eerste en tweede lid, artikel 51, eerste lid, artikel 54, eerste tot en met vijfde lid, of artikel 54a, derde lid, kan het Commissariaat in afwijking van het eerste lid, tweede gedachtenstreepje, aan de Stichting een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste € 90 000.

4. Het Commissariaat voor de Media draagt de opbrengst van de bestuurlijke boeten af aan Onze Minister. De afgedragen opbrengst dient ter aanwending voor door Onze Minister te bepalen mediadoeleinden in brede zin.

Daarnaast zijn de toezichthouders conform *artikel 138b* Mediawet bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner.

Relatie met strafrechtelijk spoor

Overtreding van de wettelijke bepalingen die de markt reguleren wordt niet beschouwd als strafbaar feit. De WED kwalificeert overtredingen van bijvoorbeeld de Mediawet niet als zodanig. Echter in de Mediawet zelf zijn wel een aantal aanknopingspunten met het strafrechtelijk spoor aan te duiden.

Artikel 39g Mediawet, Lid 3: Indien een politieke partij op grond van de artikelen 137c, d, e, f, of g, of artikel 429 quater van het Wetboek van Strafrecht, is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke geldboete, wijst het Commissariaat voor de Media, in afwijking van het eerste en tweede lid, aan deze politieke partij geen zendtijd toe gedurende een periode die ingaat op de dag waarop de veroordeling onherroepelijk is geworden. Deze periode is:

- één jaar, bij een geldboete van minder dan € 1 125;
- twee jaar, bij een geldboete van € 1 125 of meer, maar minder dan € 2 250;
- drie jaar, bij een geldboete van € 2 250 of meer, maar minder dan € 3 375; en
- vier jaar, bij een geldboete van € 3 375 of meer.

Lid 4. Indien aan de lijst van een politieke partij aan de lijst waarvan op de dag waarop de veroordeling, bedoeld in het derde lid, onherroepelijk wordt, op grond van de Kieswet geen zetels zijn toegewezen, op grond van een verkiezing die plaatsvindt binnen een periode van twee jaar na die dag één of meer zetels worden toegewezen, gaat de periode gedurende welke aan deze politieke partij geen zendtijd als bedoeld in het eerste lid wordt toegewezen, in op de dag waarop de verkiezing heeft plaatsgevonden.

Lid 5. Na een veroordeling als bedoeld in het derde lid, wordt aan de politieke partij, zo nodig in afwijking van het derde lid, onder a, in ieder geval geen zendtijd als bedoeld in het tweede lid toegewezen binnen twee jaar na de dag waarop de veroordeling onherroepelijk is geworden.

5.6 Taakuitvoering

Uitvoeringspraktijk

De voornaamste taak van het CvDM bestaat uit het houden van toezicht op de naleving van reclameregels en programmavoorschriften; en het toewijzen van zendtijd aan omroepen.

Formatie en budget

Formatie: Het Commissariaat voor de Media (ongeveer 50 FTE) is gevestigd in Hilversum en staat onder leiding van drie commissarissen, die ondersteund worden door een ambtelijk apparaat (van ongeveer 48 personen) dat uit de volgende afdelingen bestaat:

De afdeling Zendtijd- en Kabelzaken houdt zich bezig met de vergunningverlening, kwesties de kabel en met de programmeraden. De afdeling Programma Toezicht is belast met het toezicht op het programmavoorschrift, slukreclame en sponsoring. De afdeling Juridische Zaken handelt de gesignaleerde overtredingen procedureel af en heeft een brede adviserende functie in juridische kwesties. De afdeling Financieel Toezicht is belast met het toezicht op de financiën van de publieke omroep en daarnaast met het toezicht op de neventaken en nevenactiviteiten.

Naast deze afdelingen is er een Bureau Beleid en Projecten, waarin de beleidsmedewerkers, de communicatiemedewerkers, de onderzoeksmedewerkers van de Monitor Mediaconcentratie en

de P&O-adviseur zijn opgenomen, en een Bedrijfsbureau dat zorgdraagt voor de interne dienstverlening.

Budget: per omroepvereniging en de NPS werd een budget van fl. 12,5 miljoen voor radio ter beschikking gesteld en fl. 74 miljoen voor televisie. Daarnaast is een programmaversterkingsbudget verdeeld van fl. 11 miljoen voor radio en fl. 67 miljoen voor televisie. Het budget voor uitoefening van het toezicht bedraagt fl. 5.391.000,- (in 1998). Dit werd gefinancierd uit de omroepbijdragen en STER-gelden.

Expertise

Het Commissariaat voor de Media is deskundig op het gebied van televisie, omroepverenigingen, programma- en reclamevoorschriften, sluikreclame, etc.

5.7 Knelpunten, kritiek en praktijkervaringen

Het financieel toezicht is begin 1997 geëvalueerd door de Rekenkamer.

6 AGENTSCHAP TELECOM

6.1 Karakterisering van de markt

De markt waarop het toezicht zich richt bestaat uit: draadloze telecommunicatie en het gehele radiofrequentiespectrum (ether). Het Agentschap Telecom is onderdeel van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW).

Omvang van de markt: kwalitatief

De verscheidene marktsegmenten zijn:

- luchtvaart
- maritiem
- landmobiel
- omroep
- overheid
- radiozendamateurs
- satellietverbindingen
- vaste verbindingen
- vrijgesteld gebruik
- handel (in elektronische apparatuur)

Omvang van de markt: kwantitatief

Volgens het jaarverslag van de Rijksdienst voor Radiocommunicatie 2000(RDR) verleende het Agentschap Telecom in dat jaar 93.625 vergunningen.

Actoren op de markt

De actoren op de markt zijn: mobiele openbare telefonieaanbieders/providers (vergunninghouder), telecomconcerns (ook winkels), radiozendamateurs, publieke en commerciële omroeporganisaties (vergunninghouder), Ministerie van Defensie (vergunninghouder), de Luchtverkeersbeveiliging en het Korps Landelijke Politiediensten (vergunninghouders).

Karakter van de markt:

In beginsel is de markt open; de beschikbare ruimte in de ether is echter schaars: er zijn vele gegadigden voor een beperkt aantal frequenties.

6.2 Beleid, wet- en regelgeving

Kernpunten uit het beleid

Het Agentschap Telecom opereert binnen het beleidsmatige kader van het Directoraat-generaal Telecommunicatie en Post (DGTP). Het DGTP formuleert het overheidsbeleid op het gebied van telecommunicatie en post. Het Agentschap voert het beleid uit voor het deel dat betrekking heeft op de telecommunicatie. Ook levert het Agentschap kennis vanuit de praktijk voor beleidsvorming en beleidsevaluatie.

De kaders voor het Nederlandse beleid worden bepaald in International Telecommunications Union (ITU)- en de Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications (CEPT)-verband (Internationaal niveau). De afspraken die daar gemaakt worden, gelden ook op nationaal niveau. Waar bijvoorbeeld internationaal frequenties zijn gereserveerd voor bepaalde groepen gebruikers, moeten deze ook binnen Nederland voor deze groepen gebruikers worden gereserveerd. De toewijzing aan individuele gebruikers gebeurt op nationaal niveau. Bij de vaststelling van het frequentiebeleid wordt veelvuldig overleg gepleegd met marktpartijen. Agentschap Telecom is de uitgever van het Frequentiebandoverzicht (FBO). Het FBO geeft inzicht hoe in Nederland op dit moment de internationale afspraken op het gebied van het radiofrequentiespectrum van 9 kHz tot 400 GHz worden ingevuld. Met behulp van het FBO kunnen (potentiële) gebruikers bepalen in welke frequentieband een systeem of dienst moet worden ondergebracht. Agentschap Telecom beheert tevens het Nationaal Frequentie Register (NFR) waarin de individuele frequentietoewijzingen zijn vastgelegd. Dit frequentieregister geeft aan wie waar welke frequentie in gebruik heeft.

Wet- en regelgeving

Regeling Rijksdienst voor Radiocommunicatie, Telecommunicatiewet (bevat regelgeving over frequentiebeleid en –beheer en over randapparaten en overige elektrische en elektronische apparaten) R&TTE richtlijn, EMC richtlijn, Baselovereenkomst, Regeling vergoedingen divisie Telecom IVW 2002; zijn de relevante wettelijke kaders waarbinnen het Agentschap Telecom beweegt.

6.3 Doelstelling en taakafbakening

Het Agentschap heeft de verantwoordelijkheid voor het toezicht op naleving van het frequentiegebruik; het beschermen van frequenties, de inspectie bij gebruikers van de ether, het verhelpen storingen in de radiocommunicatie, het verhelpen van storingen in radio- en televisieontvangst, het handhaven van EMC-, Randapparatuur- en Radiowetgeving, het toezicht houden op het gebruik van frequenties, het zogenaamde monitoring. Zijn missie luidt als volgt: “Het zorgdragen voor optimale gebruiksmogelijkheden van het radiofrequentiespectrum”, door: het verwerven van frequentieruimte, deze uit te geven en die ruimte te beschermen. De drie hoofdtaken zijn aldus: het verwerven, toewijzen en beschermen van frequentieruimte.

6.4 Staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding

Rechtsvorm

Het Agentschap Telecom is, zoals duidelijk mag blijken uit de formulering, een agentschap: dat wil zeggen dat haar financiële boekhouding is omgevormd tot een baten-lasten stelsel.

De minister is verantwoordelijk, ook met betrekking tot de besluitvorming. Er bestaat een grote mate van afhankelijkheid van het Agentschap ten opzichte van de Minister van Economische Zaken.

Evenals de OPTA opereert het Agentschap Telecom binnen het beleidsmatig kader van het Directoraat-generaal Telecommunicatie en Post (DGTP).

Aansturing en verantwoording

Het Agentschap Telecom is onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken. Het wezen van agentschap houdt een zakelijke relatie met de Minister in.

(Wettelijke) waarborgen voor onafhankelijkheid

geen gegevens beschikbaar

Relaties met andere (toezichts)organen

Met betrekking tot de ether spelen voornamelijk de OPTA en de NMa een voorname rol. De NMa voert zelfstandig onderzoek uit in alle markten naar verboden concentraties, ook binnen de markt waarop het Agentschap Telecom actief is. Het Agentschap heeft de exclusieve taak van het zorgen voor optimale bruikbaarheid van het frequentiespectrum en bescherming van gebruikers tegen onrechtmatige, frauduleuze en versturende handelingen.

Op 13 maart 2002 hebben het Openbaar Ministerie, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de telecomoperators die in Nederland gevestigd zijn, een handhavingsarrangement gesloten met betrekking tot maatregelen tegen frauduleuze aantasting van veiligheid, betrouwbaarheid van en het vertrouwen in de openbare telecommunicatie-infrastructuren.

6.5 Bevoegdheden en instrumenten***Onderzoek***

Het Agentschap houdt zich in dit kader onder andere bezig met toegepast spectrumonderzoek.

Advies

Sommige ontwerpbesluiten worden voor commentaar en advies naar vertegenwoordigers van het bedrijfsleven gestuurd. Indien men last heeft van storing, geeft Agentschap Telecom na onderzoek naar de oorzaak van de storing, advies over het opheffen en voorkomen ervan aan particulieren en overige marktpartijen.

Toezicht

Het Agentschap Telecom past haar markttoezicht toe op ondeugdelijke apparaten en toezicht op het gebruik van frequenties. Het Agentschap inspecteert radiozendapparatuur voor omroepen, mobiele communicatie op het land, en voor zee-, lucht- of binnenvaartgebruik. Bekeken wordt of de ethertechnische en veiligheidsvoorschriften worden nageleefd.

Handhaving

De mate van naleving van de ethertechnische voorschriften voor radiozendapparatuur is over het algemeen vrij constant en voor sommige categorieën van apparatuur hoog (boven 90 %). De gevolgen van het overtreden van deze voorschriften zijn de laatste jaren afgenomen. Dit komt omdat het aantal analoge toepassingen minder hard groeit en omdat alternatieven (digitale technieken) in opkomst zijn. Daarom vinden minder reguliere inspecties plaats van deze apparatuur.

Daarnaast keurt het Agentschap op verzoek van de divisie Scheepvaart radiocommunicatie en -navigatie aan boord van schepen.

Handhaving geschiedt op basis van de Awb en de Tw (bestuurlijke boete/ bestuursdwang/ dwangsom en strafrechtelijke afdoening via proces-verbaal naar O.M.). De Minister van

Economische Zaken is hiertoe bevoegd op grond van artikel 15.2 Telecommunicatiewet. Naast de bestuursrechtelijke middelen om handhaving af te dwingen, kan de minister/ het Agentschap de houder van radiozendapparatuur een (gedeeltelijk) zendverbod op leggen (artikel 15.3 Tw). Agentschap Telecom streeft er naar overtredingen van de Tw zoveel mogelijk bestuursrechtelijk af te handelen. Dat doet Agentschap Telecom zelf, namens de Minister van Economische Zaken. Alleen wanneer dit middel niet effectief kan worden ingezet of bij zeer ernstige overtredingen wordt het strafrecht toegepast. Beide vormen van sanctionering kunnen elkaar echter wel aanvullen.

Optreden tegen foutief gebruik van het frequentiespectrum is lastig, omdat zowel de locatie als de identiteit van de betrokkenen moeilijk zijn te achterhalen.

Relatie met strafrechtelijk spoor

In samenwerking met onder meer het Openbaar Ministerie houdt Agentschap Telecom zich bij inspecties bezig met de bestrijding van illegale handelingen (vooral verstoringen in de ether door ‘intruders’ en ‘piraten’). Daarnaast vindt geregeld controle plaats bij de leveranciers van telecommunicatieapparatuur. Inspecties worden steekproefsgewijs uitgevoerd, of naar aanleiding van klachten. Strafbbaar zijn de aanleg en het gebruik van een radiozendapparaat zonder een vergunning en het geheel of gedeeltelijk aangelegd aanwezig hebben ervan (art. 10.16 TW)

Bij een strafrechtelijke afhandeling van een overtreding (o.b.v. de WED) wordt door Agentschap Telecom een proces-verbaal opgemaakt en de zendapparatuur in beslag genomen. Het proces-verbaal gaat vervolgens naar het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie bepaalt of het overgaat tot vervolging van het strafbare feit. De (straf)rechter beoordeelt in dat geval of iemand schuldig is of niet, en bepaalt de strafmaat. Het Openbaar Ministerie kan ook een transactievoorstel doen aan de overtreder. Als de overtreder het transactievoorstel accepteert zal niet tot vervolging worden overgegaan.

Artikel 15.4, vierde lid Tw bepaalt dat: de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete vervalt indien ter zake van de overtreding op grond waarvan de boete kan worden opgelegd, tegen de overtreder een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting een aanvang heeft genomen, dan wel het recht tot strafvervolging is vervallen ingevolge artikel 37 van de Wet op de economische delicten.

6.6 Taakuitvoering

Uitvoeringspraktijk

Men wil een deskundige, betrouwbare, ondersteunende en meedenkende organisatie zijn; een transparant en rechtvaardig beleid voeren; aansluiten op heersende maatschappelijke en economische belangen; met gemotiveerde medewerkers en betrokken klantengroepen en marktpartijen werken aan de verbetering van bestaande – en de ontwikkeling van nieuwe - producten en diensten; effectief en efficiënt werken.

Het toezicht wordt in de praktijk door ambtenaren van het ministerie uitgevoerd. Het Agentschap beschikt niet over een eigen apparaat van toezichthouders.

Het Agentschap verstrekt zendstations vergunningen, nadat de opgewekte veldsterkte in de nabijheid van het station is vastgesteld. Tegenwoordig is het mogelijk voor burgers in de pleziervaart en radiozendamateurs om via het Internet een vergunning aan te vragen.

Vergunningverlening voor andere radiotoepassingen (AM/FM, digitale radio en televisie) verloopt nog steeds handmatig.

Formatie en budget

Formatie: in 2002 begroot op 341 FTE

Budget: begroot netto werkkapitaal voor 2002: 5.500.000 Euro

Expertise

Voornamelijk het beheer van het radiofrequentiespectrum in het kader van radiozendamateurs vormt een belangrijk expertisegebied van het Agentschap Telecom.

6.7 Knelpunten, kritiek en praktijkervaringen

geen gegevens beschikbaar

7 KANSSPELCOMMISSIE BELGIË

7.1 Karakterisering van de markt

Omvang van de markt: kwalitatief

De markt bestaat uit alle soorten kansspelen - zowel landelijk als lokaal/ regionaal -, met uitzondering van loterijen en sportwedenschappen. Onderverdeling in 3 verschillende categorieën:

- Categorie III: Bingo/ one-ball
- Categorie II: Teerlingsspelen, Wedrennen, Black Jack, Poker, Roulettespelen
- Categorie I: hiervan zijn momenteel geen spelen operatief

Er zijn in België 8 casino's (met een negende voorzien in Brussel voor 2004), 114 vergunde automatenhallen en ongeveer 7000 cafés hebben een vergunning. Zo'n 170 leveranciers beschikken over een vergunning, waarvan het overgrote deel slechts een schijf van 50 toestellen exploiteert.

Omvang van de markt: kwantitatief

Momenteel zijn er in België grote veranderingen gaande met betrekking tot de hoeveelheid toegestane en geëxploiteerde spelen. Per 1 oktober heeft de kansspelcommissie een lijst (verdeeld in categorieën als hierboven) goedgekeurd met de toegelaten spelen. Door dit besluit zijn tal van spelen verwijderd uit de kansspelinrichtingen. Reden voor deze drastische aanpak is de keuringsmethode van de Dienst Metrologie van de Federale Overheidsdienst Economische Zaken. Alleen de toestellen waarvoor tijdig een aanvraag is gedaan, mogen nog gehandhaafd blijven in de inrichtingen. De automaten worden voornamelijk getest op hun gemiddeld uurverlies. Voor de automatenhallen is deze beperkt tot 12,50 Euro per uur, voor de casino's staat deze op 70 Euro per uur. Verwacht wordt dat pas in de loop van het jaar 2003 een evaluatie van deze maatregelen kan worden opgemaakt.

De vergoedingen die de kansspelsector in België moet betalen, valt uiteen in drie verschillende belastingen. Naast de gewone vennootschapsbelasting die ten goede komt van de federale staat, is er de spelbelasting. Middels een federale wet is de inning ervan toebedeeld aan de Gewesten. Elk Gewest kan zijn eigen belasting heffen op automatische amusementsspelen, waaronder de kansspeltoestellen. In Vlaanderen bedraagt deze 3.570 Euro per jaar; in Wallonië is dit slechts de helft. De derde belasting die in de sector geheven wordt is de jaarlijkse retributie van iedere vergunninghouder. De retributie komt ten goede aan de kansspelcommissie, waarmee zij de uitvoering van haar taken financiert. Casino's moeten elk 15.000 Euro aan retributie afdragen, automatenhallen elk 7.500 Euro, een café 100 Euro en de leveranciers van kansspelen betalen 1.250 Euro per schijf van 50 toestellen en 2.500 Euro voor het onderhoud.

Actoren op de markt

De actoren op de markt zijn: vergunninghouders van kansspelen, exploitanten, hun personeel, leveranciers/ fabrikanten en consumenten (spelers).

Karakter van de markt

De markt kan worden getypeerd als vrij open: er bestaat een grote verscheidenheid aan (soorten) kansspelen, waarvan een aantal bij wijze van test een vergunning is verleend. Na de nieuwe eisen die aan kansspelexploitanten sinds oktober 2002 zijn gesteld, is het aantal geoorloofde

spelen redelijk verminderd, zodat tegenwoordig de markt als iets meer gesloten moet worden beschouwd.

7.2 **Beleid, wet- en regelgeving**

Kernpunten uit het beleid

Het verlenen van vergunningen is aan te merken als hoofdzaak van het gevoerde beleid door de kansspelcommissie. De Koninklijke Besluiten die dit regelen zijn op 1 januari 2001 van kracht geworden. Sindsdien zijn er ongeveer 14.000 dossiers binnengekomen, waarvan de meerderheid niet volledig was. Het is de bedoeling dat tegen het einde van 2002 alle huidige aanvragen zijn behandeld. Naast de hoofdtaak van het verlenen van vergunningen, speelt de commissie een actieve rol in het bewustmakingsproces. Alle actoren in de wereld van de kansspelen worden zodoende bewust gemaakt van het feit dat er een actief controle- en beleidsorgaan bestaat. Onder andere door middel van meetings met de sector en de verscheidene media wordt hieraan een bijdrage geleverd.

Met lokale politiediensten worden daarnaast contacten gelegd om een betere samenwerking te verkrijgen en mensen op te leiden in de vaak ingewikkelde materie van de kansspelen, om ook op dat lokaal vlak een goede controle te krijgen. De controlecel van de kansspelcommissie neemt deze taak op zich.

Ook is de kansspelcommissie bezig met het ontwerpen van diverse uitvoeringsbesluiten om aan alle elementen van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de speler te kunnen voldoen. Vaak dient de commissie ook een interpretatie te geven van de diverse begrippen die de kansspelwet hanteert.

Wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving die de markt reguleert, valt samen met de Wet op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (wet van 7 mei 1999). Bij dezelfde wet is de kansspelcommissie in België opgericht.

7.3 **Doelstelling en taakafbakening**

De kansspelcommissie heeft een vrij omvangrijke taak. Haar twee hoofdtaken liggen enerzijds in het verlenen van de vergunningen voor de casino's, cafés, automatenhallen, personeel en leveranciers/ fabrikanten van kansspelen en anderzijds in het nemen van maatregelen ter bescherming van de spelers. Andere taken zijn het uitvoeren van controles om de naleving in overeenstemming met de bepalingen van de wet in kaart te brengen, het uitbrengen van wetgevende adviezen en het opsporen van eventuele witwaspraktijken. De kansspelcommissie is evenwel niet bevoegd voor loterijen en sportwedenschappen.

7.4 **Staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding**

Rechtsvorm

De kansspelcommissie is een onafhankelijk advies-, beslissing- en controleorgaan.

De commissie bestaat uit 11 leden. Vijf verschillende ministeriele departementen vaardigen telkens twee leden af (1 Nederlandstalig en 1 Franstalig lid). Deze departementen zijn: Justitie, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken, Volksgezondheid en Financiën. De voorzitter van de kansspelcommissie wordt benoemd door de Koning op voordracht van de Minister van Justitie. Hij wordt gekozen uit de magistraten die het bewijs van hun tweetaligheid hebben geleverd. De voorzitter voert zijn ambt voltijds uit.

De kansspelcommissie kan worden beschouwd als een mengvorm tussen ZBO en de afhankelijkere vorm van het Agentschap, want hoewel een deel van de leden bestaat uit afgevaardigden van de federale overheid, is de Commissie zelfstandig in staat besluiten te nemen en werkzaamheden te verrichten.

Aansturing en verantwoording

De commissie staat onafhankelijk ten opzichte van de verschillende departementen in hun beslissingen. Met betrekking tot de logistiek is zij afhankelijk van het Ministerie van Justitie.

(Wettelijke) waarborgen voor onafhankelijkheid

De leden van de kansspelcommissie behoren tot verschillende departementen. Door juist die verscheidenheid wordt in België de onafhankelijkheid gewaarborgd; te meer daar een minister slechts gezag over zijn ‘eigen’ afgevaardigde mag uitoefenen. De voorzitter is als gezegd een magistraat behorende tot de rechtelijke macht. De rechtelijke macht moet worden beschouwd als totaal onafhankelijk van zowel de wetgevende als de uitvoerende macht.

Daarnaast bepaald de kansspelwet dat de leden van de kansspelcommissie geen functie mogen uitoefenen (en nooit hebben uitgeoefend) in een kansspelinrichting, evenmin als hun directe familieleden. Binnen vijf jaar na het beëindigen van hun ambt in de kansspelcommissie mogen zij tevens geen dergelijke functie aannemen.

Relaties met andere (toezichts)organen

geen gegevens beschikbaar

7.5 Bevoegdheden en instrumenten

Onderzoek

geen gegevens beschikbaar

Advies

De kansspelcommissie heeft de bevoegdheid tot het uitbrengen van wetgevende adviezen aan het betreffende departement met betrekking tot kansspelen.

Toezicht

De commissie voert diverse controles uit om de naleving van de wet te beoordelen en zo toe te zien op eerbiediging van de wettelijke voorschriften uit de Wet op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers van 7 mei 1999.

Handhaving

Zoals eerder vermeld (zie: 7.3 doelstellingen en taakafbakening) is het nemen van maatregelen ter bescherming van de spelers een van de hoofdtaken. De kansspelcommissie zelf heeft de

bevoegdheid om administratieve sancties op te leggen. Zo kan zij officiële waarschuwingen geven, vergunningen tijdelijk schorsen/ weigeren/ intrekken. Verder beschikken de leden van de kansspelcommissie en enkele leden van haar secretariaat over de hoedanigheid van officier van Gerechtelijke Politie, Hulpofficier van de Procureur des Konings; en kunnen zij in die hoedanigheid goederen in beslag nemen en huiszoekingen verrichten als het vermoeden bestaat dat kansspelen aanwezig zijn in het betreffende pand.

Relatie met strafrechtelijk spoor

Ook komt de kansspelcommissie bevoegdheid toe met betrekking tot het opsporen van witwaspraktijken en andere strafbare feiten die gepleegd (kunnen) zijn binnen het domein van de kansspelen.

7.6 Taakuitvoering

Uitvoeringspraktijk

Zoals eerder reeds vermeld wordt het grootste deel van de beschikbare tijd in beslag genomen door het beoordelen van vergunningaanvragen. Momenteel wordt in samenwerking met enkele universiteiten ook nog gewerkt aan een studie om de problematiek van de gokverslaving in kaart te brengen. Redelijk wat geld vloeit voorts nog naar het ontwikkelen van een volledige informaticasoftware (het zogenaamde elektronisch dossier).

Formatie en budget

Formatie: De kansspelcommissie bestaat uit 11 leden: de vijf Ministeries vaardigen elk 2 leden af. Er is tevens een fulltime voorzitter actief. Naast deze 11 leden, wordt de commissie ondersteund door een secretariaat, samengesteld uit ambtenaren van het Ministerie van Justitie. Dit secretariaat moet hoofdzakelijk de taken uitvoeren die krachtens bovengenoemde wet aan de commissie zijn toevertrouwd: de algemene lijnen van het werk aangeven en op grond van de adviezen geformuleerd door het secretariaat beslissingen nemen over de vergunningen.

Budget: Alle vergunninghouders voor het exploiteren van kansspelen moeten een jaarlijkse bijdrage betalen om het functioneren van de kansspelcommissie te bekostigen. Het was de expliciete wens van de wetgever om de kosten ten laste leggen van de sector.

Per soort 'speler' op de markt is, zoals onder punt 7.1 (Omvang van de markt; kwantitatief) reeds vermeld, een retributie vastgesteld. Omdat het aantal kansspelinrichtingen in de beginfase van de kansspelcommissie nog niet volledig bekend was, bleek een raming van het budget moeilijk te zijn. In volgende jaren wordt een nauwkeuriger schatting verwacht. Het bedrag dat dit jaar is ontvangen en nog moet worden ontvangen is net niet genoeg om de commissie te kunnen laten draaien. Het Ministerie van Justitie heeft op verschillende vlakken bijgesprongen. Reden voor dit gat in begroting was de ontwikkeling van het informaticasysteem. Die ontwikkeling zou in 2002 echter nog voltooid moeten worden, zodat voor 2003 geen problemen met betrekking tot budget en begroting te verwachten zijn.

Expertise

Landelijke kansspelen (m.u.v. loterijen en sportwedenschappen) en internationaal kansspelbeleid.

De kansspelcommissie houdt zich naast het toekennen van vergunningen (het controleren van de in de sector aanwezige personen en bedrijven) vooral bezig met de strijd tegen de

gokverslaving; door middel van het uitgeven van folders, het uitsluiten van spelers, etc. Ook het opsporen van inbreuken op de kansspelwet en de wet bestrijding van het witwassen.

7.7 Knelpunten, kritiek en praktijkervaringen

Momenteel is er nog geen kritische evaluatie geweest van de kansspelcommissie. De commissie zelf is nog niet zo lang in functie en heeft zich gedurende haar eerste jaar moeten beperken tot het opstellen van diverse uitvoeringsbesluiten. In de loop van 2003 wordt een dergelijke evaluatie wel verwacht, uitgevoerd door de wetgevende instanties in België. Vanuit de sector is evenwel begrijpelijke kritiek op verschillende punten binnen het wettelijk kader. Zo is er redelijk wat verzet tegen het verbod op het gratis aanbieden van drankjes in casino's, opgelegd door de wet van 7 mei 1999. Eventuele wetwijziging zal noodzakelijk zijn om aan deze kritiek gehoor te geven. Hiervoor zal echter eerst de huidige toestand kritisch moeten worden geëvalueerd. Dit kan nog wel enige vertraging oplopen aangezien er in België verkiezingen zijn op 15 juli 2003 en de regering/ kamers beperkt worden tot het afhandelen van de lopende zaken vanaf het ogenblik dat de kiescampagne ongeveer begint.

8 GAMING BOARD FOR GREAT BRITAIN / NATIONAL LOTTERY COMMISSION

8.1 Karakterisering van de markt

Omvang van de markt: kwalitatief

De toezichhoudende taken van the Gaming Board (GB) richten zich op casino's, bingoclubs, spelmachines en alle lokale loterijen (niet: National lottery en gokken op sportwedstrijden). Slechts loterijen zonder commercieel oogmerk.

De National Lottery Commission (NLC) is de toezichhouder voor wat betreft de National Lottery. Zij houdt toezicht op de enige aanbieder van deze landelijke loterij: Camelot. Camelot heeft voorts vergunningen verkregen voor de organisatie van de volgende loterijspelen:

- National Lottery Game (Lotto)
- Lottery (Lotto) extra
- Thunderball
- Instants
- Christmas Millionaire Maker

Omvang van de markt: kwantitatief

Kansspelen zijn in het Verenigd Koninkrijk 'big business'. Een recente studie van KPMG over "Business in Sport and Leisure" ("The Economic Value and Public Perception of Gambling in the UK") toonde aan dat ruim 42 miljard Pond (ongeveer 67 miljard Euro) aan kansspelen werd uitgegeven in 1998. Van dat bedrag viel 27 miljard pond (ongeveer 42 miljard Euro) ten deel aan kansspelen die onder verantwoordelijkheid van de Board komen. Aanbieders hielden na afdracht van belastingen en winstgelden zo'n 7.4 miljard pond (ongeveer 11.4 miljard Euro) over. Meer dan 1/3 daarvan werd overgehouden door aanbieders van spellen waarvoor de Board verantwoordelijkheid heeft. De rest van de opbrengst kwam ten goede aan de National Lottery en paardenraces en andere vormen van gokken.

In 2001/2002 bracht de verkoop van loten 4.834 miljoen Pond op. Dit was 3% minder dan in het voorgaande jaar. De gelden die aan prijzen werden uitgekeerd bedroegen: 2.207 miljoen Pond. De afzonderlijke loterijen hadden een opbrengst uit de verkoop van loten van:

- National Lottery Game (Lotto): 3.850 miljoen Pond
- Lottery (Lotto) Extra: 126 miljoen Pond
- Thunderball: 242 miljoen Pond
- Instants: 578 miljoen Pond
- Christmas Millionaire Maker: 38 miljoen Pond

Actoren op de markt

Als actoren op de markt kunnen worden genoemd: vergunninghouders, (geregistreerde) exploitanten, consumenten (spelers).

Karakter van de markt

De markt moet worden beschouwd als vrij open: hoewel een registratieplicht van aanbieders van kansspelen geldt, kan een ieder redelijk eenvoudig een kansspel opzetten en exploiteren.

Voor wat betreft de National Lottery geldt dat er slechts een vergunninghouder is. Deze krijgt de bevoegdheid de loterij te exploiteren en draagt verder zorg voor verspreiding van loten en prijzengeld en is belast met het gehele verdere verloop van de National Lottery. De vergunning

wordt afgegeven voor bepaalde tijd, waarna wordt bekeken in hoeverre andere gegadigden in aanmerking komen voor de vergunning. Momenteel is Camelot de enige vergunninghouder.

8.2 **Beleid, wet- en regelgeving**

Kernpunten uit het beleid

Onderzoek naar vermeende illegale praktijken vormt een groot gedeelte van de alledaagse praktijk binnen het kansspeltoezicht. Er is een 35 man tellend inspectoraat dat zich bijna uitsluitend bezig houdt met het onderzoeken en voorkomen van illegale activiteiten van kansspelaanbieders en spelers. Naast onderzoek, neemt advisering, toezicht en handhaving een bescheidener plaats in binnen het beleid van The Gaming Board.

De National Lottery Commission zet zich in voor een eerlijke behandeling van spelers en behartigt daarnaast de belangen van de staat bij de Britse nationale loterij. Met name het zorgen voor een zo hoog mogelijke opbrengst is een belangrijke doelstelling.

Wet- en regelgeving

De belangrijkste wet is zonder twijfel *The Gaming Act 1968*. Deze wet is ontstaan vanuit de navolgende geschiedenis. In de jaren zestig had er een enorme wildgroei plaats van het aantal commerciële kansspelen en kansspelgelegenheden. Daarmee ging gepaard een groeiende criminele activiteit en – mede door onduidelijke wetgeving op dit gebied – moeilijkheid om strafrechtelijk op te treden. Gedwongen door de maatschappelijke ontwikkelingen introduceerde de overheid nieuwe wetgeving om de situatie onder controle te brengen. Onder deze Gaming Act 1968 werd ‘the Gaming Board for Great Britain’ als toezichthouder op de kansspelmarkt gecreëerd. Er werd een systeem van certificering and vergunningverlening voor ‘gaming operators’ (aanbieders van kansspelen) geïntroduceerd. The board werden de bevoegdheden van onderzoek en controle verleend. Vanaf nu heeft the board toezichthoudende verantwoordelijkheden.

De National Lottery Commission werd bij de *National Lottery Act 1998* opgericht als een ‘non-departmental public body’ ter vervanging van ‘the Director General of the National Lottery’. Het personeel van de ‘Office of the National Lottery’ werd overgebracht naar de NLC. Op 1 april 1999 begon de NLC haar werkzaamheden, onder politieke verantwoordelijkheid van de ‘Secretary of State for Culture, Media and Sport’.

8.3 **Doelstellingen en taakafbakening**

Doelstelling van The Gaming Board for Great Britain is: het beschermen van deelnemers van loterijen en kansspelen; het voorkomen van criminele infiltratie in kansspelen en loterijen; het zorgen voor een eerlijk verloop en overeenstemming met wet- en regelgeving. Ook stelt zij zich ten doel ervoor te zorgen dat vergunninghouders weten wat van hen verwacht wordt, gelijke behandeling van alle betrokken partijen te bewerkstelligen, geen onnodige kosten of onnodig werk voor the Board te bezorgen. Algemeen: professionele en eerlijke uitvoering van de werkzaamheden.

De rol van de National Lottery Commission is het toezicht houden op en het in kaart brengen van de prestaties van Camelot, de operator van de National Lottery, evenals het zien op de verplichtingen uit de vergunning. De NLC verleent geen vergunningen, zij behandelt evenmin

verzoeken voor sponsoring uit loterijgelden of verdeling van gelden. De organisatie die werkelijk de loterij runt, is Camelot. Krachtens een vergunning uitgegeven door de NLC, welke vergunning loopt tot 27 januari 2009, verkoopt Camelot de loten, verricht de trekkingen, voorziet spelers van informatie en zamelt geld in voor goede doelen. Ook is zij verantwoordelijk voor het managen van de gelegenheden waarin verkooppunten zijn gevestigd.

De statutaire taken van de NLC zijn: het beschermen van de belangen van spelers, er voor zorgdragen dat de loterij - met inachtneming van alle zorgvuldigheidseisen – wordt gehouden, zorgen voor een zo groot mogelijke afdracht aan goede doelen.

8.4 Staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding

Rechtsvorm

De Gaming Board staat voor een onafhankelijk toezichtsorgaan ('independent gaming control'). Er bestaat een duidelijke scheiding tussen wetgeving en het maken van beleid (centrale overheid) en implementatie van de relevante wetten en regels (toezichthouder).

De rechtsvorm kan worden vergeleken met die van de Nederlandse ZBO, want er bestaat een grote mate van onafhankelijkheid ten opzichte van de centrale overheid.

De National Lottery Commission is een vrij nieuw publiek orgaan (aangevangen werkzaamheden op 1 april 1999), onafhankelijk van de verschillende departementen. Zij werd in het leven geroepen om de National Lottery te 'reguleren', een taak die voorheen was opgedragen aan 'The Office of the National Lottery' (OFLOT). Ook de NLC opereert vrij zelfstandig; de vergelijking met ZBO is ook hier toepasselijk. Alleen de 'Secretary of State' heeft enige bevoegdheid.

Aansturing en verantwoording

Door de scheiding van het maken van wetten/ beleid enerzijds en de implementatie ervan anderzijds kan worden gezegd dat de toezichthouder zodoende geen politiek orgaan is, ofschoon door de overheid geïnstalleerd. De organisatiestructuur van the Board is te vergelijken met de vorm van zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) in Nederland.

De NLC kan besluiten nemen onafhankelijk van enig overheidsgezag. Bij de besluitvorming moet echter wel rekening gehouden worden met aanwijzingen en richtlijnen afgegeven door de 'Secretary of State'. De NLC is verantwoordelijk voor het op een goede wijze afdragen van gelden aan het 'National Lottery Distribution Fund', maar niet voor besluiten over de werkzaamheden van of de manier van ontvangst van gelden door het 'Distribution Fund'.

(Wettelijke) waarborgen voor onafhankelijkheid

Door het onderbrengen van leden in een 'statutory Board' die onafhankelijk van enig commercieel belang in kansspelen en onafhankelijk van politici hun taak vervullen, garandeert de overheid dat parlement en publiek vertrouwen hebben in de eerlijkheid van het systeem.

Het risico voor 'conflict of interest' was een van de redenen om in april 1999 de OFLOT te vervangen door de National Lottery Commission. De 'Secretary of State' heeft de mogelijkheid (krachtens de National Lottery Act 1993) om aanwijzingen te geven aan de NLC over de uitvoering van haar taken. Zij kan eveneens de commissarissen benoemen. Voor het overige is de commissie onafhankelijk.

Relaties met andere (toezichts)organen

In Groot-Brittannië bestaat er naast the Gaming Board nog een ander orgaan dat toezicht houdt op een bepaalde soort kansspelen. The National Lottery Commission is de toezichthouder enkel op het gebied van The National Lottery. Een intensieve samenwerking bestaat er niet tussen de twee toezichthoudende organen; maar vanwege het zich bevinden binnen nagenoeg dezelfde markt is verbondenheid en samenwerking op bepaalde terreinen niet uit te sluiten. Er worden bijvoorbeeld zgn. working agreements gesloten tussen beide.

De NLC op haar beurt hecht veel waarde aan ‘working relationships’ met andere organen. Met name de dialoog met het ‘Department for Culture Media and Sport (DCMS) is belangrijk in dit verband. De discussies die voortvloeien uit deze working relationships met DCMS en andere ‘distributing bodies’, evenals de beslissingen genomen in het rapport van de Gambling Review Body, kunnen de werkrelaties met de Gaming Board en Camelot beïnvloeden.

8.5 Bevoegdheden en instrumenten***Onderzoek***

De doelstellingen van het beschermen van deelnemers aan loterijen en kansspelen; het voorkomen van criminele infiltratie in kansspelen en loterijen; het zorgen voor een eerlijk verloop en overeenstemming met wet- en regelgeving, het bewerkstelligen van gelijke behandeling van alle betrokken partijen, worden voornamelijk bereikt door grondige onderzoeken naar degenen die zich op de kansspelmarkt willen begeven.

Advies

The Board brengt advies uit aan kansspelaanbieders met betrekking tot alle relevante aangelegenheden in de kansspeelmarkt. Ook adviseert zij de regering (Secretary of State) over mogelijke veranderingen in wet- en regelgeving.

Toezicht

Wanneer (potentiële) aanbieders eenmaal een vergunning bezitten, stopt het toezicht niet; activiteiten van vergunninghouders worden ook na verlening van de vergunning nauwlettend in de gaten gehouden.

Handhaving

The Gaming Board for Great Britain heeft ook als taak het handhaven van rechten en plichten uit de wet- en regelgeving op het gebied van casino's, bingoclubs, spelmachines en alle lokale loterijen. Eveneens vereisten voortvloeiend uit specifieke vergunningen vallen onder de handhavingstaak van de Board. Zij kan tijdens haar inspectie het maken van kopies en het afstaan van documenten afdwingen (Sch 1A, Pt 11, para. 12, Lottery Law). De meeste overtredingen worden afgedaan middels een mondelinge of schriftelijke waarschuwing. De National Lottery Commission kan juridische maatregelen nemen om inbreuken op de verplichtingen uit de vergunningen af te dwingen. Wanneer de commissie een onvolkomenheid ontdekt bij het naleven van de vergunningvoorschriften, zal eerst een gesprek worden gevoerd met de aanbieder, Camelot. Daarbij kan worden geëist dat binnen een bepaalde termijn een einde wordt gemaakt aan de onvolkomenheid, waarna eventueel een formele registratie van de situatie zal volgen. Bij voldoende zwaarwegende/ serieuze inbreuken kan de NLC boetes opleggen. Als ultimum remedium gebruikt de Commission het instrument van intrekking van

een reeds afgegeven vergunning. Alleen in zeer extreme omstandigheden wordt van deze bevoegdheid gebruik gemaakt.

Relatie met strafrechtelijk spoor

The Board brengt samen met de politie de strafrechtelijk relevante gedragingen in kaart die zich op het gebied van kansspelen afspelen in casino's en bingoclubs. Echter: de board heeft geen verantwoordelijkheid voor wat betreft onderzoek naar en het vervolgen van illegale praktijken in het kader van kansspelen. Dergelijke verantwoordelijkheid ligt bij justitiële organen.

8.6 Taakuitvoering

Uitvoeringspraktijk

Vergunningaanvragers moeten eerst een zogenaamd 'certificate of consent' aanvragen en daarna the board overtuigen van hun kwaliteiten om commerciële kansspelen te organiseren in volledige overeenstemming met de wet- en regelgeving. Daarnaast brengen de inspecteurs van the Board samen met de politie gedragingen/ overtredingen in kaart van ongeveer 120 casino's en 750 bingo clubs. Ook wordt advies gegeven aan kansspel aanbieder met betrekking tot alle relevante aangelegenheden. Om controlewerkzaamheden af te dwingen komt the Board met de verscheidene handelsorganisaties gedragsregels overeen die gedragingen wel of niet acceptabel achten. Voorts heeft the Board de taak om ontwikkelingen in de kansspelwereld te bezien en de regering te voorzien van adviezen over mogelijke veranderingen in wet- en regelgeving. Meer concreet: the Board toetst aanvragen, herwaardeert vergunningen (ook: verkoop en onderhoud van speelmachines); the Board houdt in het oog de gedragingen van vergunninghouders en onderneemt eventueel actie tegen degenen die niet langer worden beschouwd als capabel om de taken uit te voeren. Er bestaat een registratieplicht bij the Board of locale bevoegde autoriteit voor potentiële aanbieders. Ook kan the Board inspectie afdwingen van elk onderdeel van de organisatie van een loterij en de benodigde kopieën maken.

De NLC beoordeelt de aanvraag en regelt de uitgifte van vergunningen, daar elk nieuw loterijspel een vergunning vereist.

In 2002 waren er drie vergunningen afgegeven aan Camelot. Het Ministerie van Cultuur, Media en Sport (DCMS) kreeg de verantwoordelijkheid overgedragen van 'the Home Office'. DCMS lanceerde twee grote projecten in 2002: de eerste over hervorming van de wetgeving (in maart), de tweede over vergunningverlening en wetgeving m.b.t loterijen.

De NLC heeft zich de afgelopen jaren eveneens sterk bezig gehouden met het toezien op de naleving van de verplichtingen uit de nieuwe vergunningen die aan Camelot afgegeven zijn. Vooral de plicht van het ontwikkelen van nieuwe technologieën en spelplannen werd scherp gemonitord. Als gevolg van deze plicht heeft de NLC toestemming gegeven voor de overname van GTECH UK door Camelot, waardoor technologisch relevante bronnen aan haar werden overgedragen.

Formatie en budget

Formatie: vijf 'Commissioners' en daarnaast een 'Chief Executive'. Onder de CE staan: een Director of Licensing, Head of Business Affairs, Head of Licensing and Vetting, Director of Compliance and Resources, Head of Compliance, Head of Administration, Head of IT Operations, Head of Consumer Protection en Head of Public Affairs. Daarnaast is er een

secretariaat van 35 werknemers en een inspectoraat waar ook ongeveer 35 mensen werkzaam zijn.

Budget: 3.6 miljoen Pond (is ongeveer 5.7 miljoen Euro).

NLC; Formatie: vijf ‘Commissioners’ en daarnaast een ‘Chief Executive’. Onder de CE staan: een Director of Licensing, Director Compliance & Resources, Head of Consumer Protection en Head of Public Affairs. Onder de Director of Compliance & Resources staan: Head of Compliance, Head of IT Operations en Head of Administration. De Director of Licensing staat boven: Head of Licensing and Vetting en Head of Business Affairs. Het uitvoerend college (‘Commission Executive’) bestaat uit 35 werknemers, verdeeld over drie directoraten. Dit college ondersteunt de Commissarissen in de uitoefening van hun werkzaamheden.

Budget: 3.7 miljoen Pond (is ongeveer 5.78 miljoen Euro).

Expertise

GB: Landelijke kansspelen (commerciële kansspelen) en internationaal kansspelbeleid.

NLC: the National Lottery en andere loterijspelen die een vergunning hebben verkregen van de National Lottery Commission.

8.7 Knelpunten, kritiek en praktijkervaringen

Naar aanleiding van ‘the British Gambling Review’ (*Budd Report*) konden een aantal (opmerkelijke) conclusies worden getrokken. Zo was een grote meerderheid – waaronder de industrie zelf – voor een uitbreiding van de macht van the Board. ‘The Review Body’ deed de volgende aanbeveling: een nieuwe Gaming Commission, gebaseerd op de huidige Gaming Board, zal niet alleen verantwoordelijk moeten zijn voor het huidige domein, maar ook paardenrennen en andere kansspelen op het gebied van sport(wedstrijden), voetbalpools en internetgokken zullen onder zijn verantwoordelijkheid moeten vallen. Dit nieuwe orgaan moet bevoegdheid krijgen voor vergunningverlening en regulering van de kanspelaanbieders en hun medewerkers. De Gaming Commission zou nieuwkomers aan een controle moeten onderwerpen, toezicht houden op vergunningvoorschriften en deze tevens handhaven. Hoe opmerkelijk het standpunt van de industrie ook lijkt, aan de andere kant is deze toch ook zeer logisch: de industrie heeft baat bij een integere reputatie van de markt en een sterke en effectieve toezichthouder is van groot belang voor het behoud van die reputatie.

9 SPILLEMYNDIGHEDEN (DENEMARKEN)

9.1 Karakterisering van de markt

Omvang van de markt: kwalitatief

De markt bestaat uit: casino's, bookmaking, loterijen en gokken op paardenraces.

Omvang van de markt: kwantitatief

In het laatste decennium is de Deense kansspelmarkt explosief gegroeid. Niet in de laatste plaats door de introductie van de nationale loterij – "Lotto" – in 1989. Voordat de nationale loterij van start ging, bedroeg de omzet zo'n 3,9 miljard Deense Kronen (= 520 miljoen Euro); in 2000 werd de omzet geschat op 1,34 miljard Euro. De opbrengstafdracht aan de staat bedroeg in 2000 rond de 180 miljoen Euro. Tot april 2002 heeft de toezichthouder 3.200 vergunningen (voor 20.000 spelautomaten) verleend. Van de 20.000 geregistreerde en toegestane automaten is een aantal van ongeveer 13.000 in werking.

De standaard belasting die wordt geheven bedraagt 40% van de opbrengst, oplopend tot 70% afhankelijk van de omvang van de opbrengstenpot. Een procent van de opbrengst wordt geïnd om geldbronnen aan te boren voor het onderzoek naar en de behandeling van gokverslaving/gokverslaafden.

Actoren op de markt

Loterijen, publieke en private kansspelaanbieders, exploitanten, spelers / consumenten.

Karakter van de markt

De Deense kansspelmarkt is gemonopoliseerd; er is slechts een aanbieder van loterijen en bookmaking. Er zijn echter wel zes casino's in verscheidene hotels actief.

9.2 Beleid, wet- en regelgeving

Kernpunten uit het beleid

De Deense kansspelwetgeving staat private organisaties toe om onder omstandigheden kansspelen aan te bieden. Echter gelden een aantal beperkingen, zoals de eis dat deelnemers leden moeten zijn van die betreffende private organisatie/ vereniging. Toch zijn in veel gevallen dergelijke kansspelen verworpen tot ware commerciële spelen die publiekelijk toegankelijk zijn. Grootste oorzaak van deze ontwikkeling is het probleem dat de politie heeft met betrekking tot het controleren van de private organisaties die een kansspel organiseren.

Hoofdpunt uit het beleid van de Deense Gaming Board (Spillemyndigheden) is het verlenen van vergunningen aan aanbieders van kansspelen. Alle machines van zo'n aanbieder dienen aangesloten te zijn op een centraal netwerk om zodoende de Gaming Board de mogelijkheid te geven de machines te monitoren en voor gebruiks- en belastingregio's om de belastingen te controleren. Vergunningen kunnen overigens aan restaurants die drank verkopen, speelhallen en 'kermessen' worden afgegeven.

Wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving die de markt reguleert is ondergebracht bij drie ministeries.

1. Het Ministerie van Belastingen is verantwoordelijk voor: Casino Duties Act, Lottery Prohibition Act, Pools and Lottery Act, Horse Racing Act, Local Totalizator Act, State Lottery Act, Gaming Machine Act en de Prize Duty Act.
2. Onder het Ministerie van Justitie vallen: Casino Act, Lottery Circular, Entertainments Circular, and Public Benefit Lottery Authorizations.
3. Het Ministerie van Handel en Industrie heeft de Marketing Act onder zich.

9.3 Doelstelling en taakafbakening

De voornaamste doelstelling in het kansspelbeleid van Denemarken is het beschermen van de deelnemers aan kansspelen. Ook het tegengaan van criminaliteit binnen de kansspelmarkt behoort tot de belangrijkste doelstellingen. Historisch gezien neemt echter de doelstelling van het geven van steun aan ideële instellingen, goede doelen en non-profit organisaties een prominente plaats in. Vanaf het ontstaan van de Spillemyndigheden wordt ieder jaar bijna de gehele opbrengst van loterijen en andere kansspelen gegund aan sport(verenigingen) en andere maatschappelijke of overheidsdoelen. Het Ministerie van Belastingen, waaronder deze toezichthouder valt, houdt controle op de kansspelmarkt voor wat betreft bookmaking, loterijen en paardenrenspelen. Daarnaast is het Ministerie van Justitie bevoegd toezicht te houden op de kansspelmarkt voor wat betreft de casino's. Ten aanzien van (de kansspelmachines in) de casino's heeft de Spillemyndigheden dus geen competentie.

9.4 Staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding

Rechtsvorm

De Spillemyndigheden is een – zoals het in Nederland bekend staat – agentschap. Zij fungeert onder de Minister van Belastingen.

Aansturing en verantwoording

De Deense kansspelcommissie is een onderdeel van het Ministerie van belastingen en wordt ook door de minister aangestuurd. Hoewel de toezichthouder zelf verantwoordelijkheid draagt voor haar eigen acties, blijft de minister de eindverantwoordelijkheid behouden.

(Wettelijke) waarborgen voor onafhankelijkheid

De Deense Gaming Board Act en de Gaming Machine Act geven enkele regels die de onafhankelijkheid van de Minister moeten waarborgen. Deze jonge wetgeving is (nog) niet beschikbaar in andere talen dan het Deens.

Relatie met andere (toezichts)organen

Er zijn geen andere kansspeltoezichthouders in Denemarken.

9.5 Bevoegdheden en instrumenten

Algemeen: bevoegdheden die voortvloeien uit de Gaming Machine Act.

Onderzoek

De Deense gaming board is bevoegd om de kansspelmarkt te monitoren, op elk mogelijke manier. Voorkeur wordt gegeven aan de meest effectieve controles. Men is anderzijds (nog) niet bevoegd om andere spellen dan kansspelautomaten aan een onderzoek te onderwerpen.

Advies

Op dit moment heeft de Gaming Board nog geen adviserende rol richting regering, parlement en publiek. Echter wordt het voorstel tot het geven van deze bevoegdheid aan het toezichtsorgaan gedaan in het rapport: "The Future of Gaming in Denmark, the Need for Unified Gaming Regulation".

Toezicht

geen gegevens beschikbaar

Handhaving

De Gaming Board kan inbreuken op de Gaming Machine Act sanctioneren door middel van boetes. In sommige gevallen kan de hulp van de politie worden ingeroepen om bijvoorbeeld (illegale) kansspelautomaten in beslag te nemen.

Relatie met strafrechtelijk spoor

Strafbare feiten worden door de politie aangepakt, soms op verzoek van het toezichthoudend orgaan.

9.6 Taakuitvoering**Uitvoeringspraktijk**

De Spillemyndigheden heeft een 10 inspecteurs in dienst die zich in de praktijk bezig houden met de controle op spelmachines.

Formatie en budget

Formatie: Het Deense Gaming Board heeft 10 werknemers in dienst in de centrale unit, met daarnaast een aantal controllers in het regionale belasting departement.

Budget: 12 miljoen DKK (ongeveer 1,6 miljoen Euro).

Expertise

Deense kansspelen en (internationaal) kansspelbeleid.

9.7 Knelpunten, kritiek en praktijkervaringen

Vrij recent is in Denemarken een rapport opgesteld over het nationale beleid ten aanzien van kansspelen op Internet: National Internet gaming strategy. Summary: "The Danish model for regulation of the gaming market which is based on the assumption of a nationally defined and controllable territory is coming under pressure from the global Internet. The monopoly position ensured to the state gaming companies by virtue of the legislation and the strongly developed

distribution apparatus is being undermined by the advent of Internet. The gaming markets have begun to overlap each other and form the framework of a potentially global gaming market. In order to contain the threat from foreign gaming providers illegally marketing their games in Denmark, it is proposed that the state should take measures to block payment transactions to foreign providers. At the same time, attractive Danish games should be offered on the Internet. As both the USA and the majority of the European countries oppose a global gaming market, it should prove possible in the long term to firmly cement the principle of nationally regulated gaming markets in international agreements."

In het kader van de druk die het Internet op het Deense toezichtsmodel van kansspelen legt, heeft de Minister van Belastingen in december 1999 een interministeriële werkgroep opgezet om de weg vrij te maken voor modernisering en unificatie van de bestaande wetgeving. Daarnaast heeft de werkgroep tot taak om de mogelijkheden voor het behoud van nationaal toezicht op de Deense kansspelmarkt te onderzoeken.

Bovengenoemde werkgroep heeft zijn conclusies en aanbevelingen gepubliceerd in *The future of gaming in Denmark – the need for unified gaming legislation*. De voorzitter van de werkgroep beschouwt het rapport als een 'discussion paper for a political debate' over hoe we – in een wereld die door het Internet een technologische evolutie heeft meegemaakt – een evenwicht kunnen vinden tussen de verschillende kansspelbeleidsoverwegingen in vereenvoudigde en moderne wetgeving.

10 EUROPEESRECHTELIJKE ASPECTEN EN INTERNET

10.1 Europeesrechtelijke jurisprudentie

Schindler - Europees Hof van Justitie, 24 maart 1994, zaak C-275/92

Nationale autoriteiten dienen, gelet op de bijzonderheden van loterijen, over *voldoende beoordelingsvrijheid* te beschikken om te bepalen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de spelers (proportionaliteit) en, meer in het algemeen, rekening houdend met de sociale en culturele bijzonderheden in iedere lidstaat, voor *de bescherming van de maatschappelijke orde*, zowel wat betreft de organisatie van loterijen en de omvang van inleggelden als met betrekking tot de bescherming van de opbrengsten ervan. Het is niet alleen aan de nationale staat om te beoordelen of het noodzakelijk is de loterij activiteiten te beperken, zij mag deze ook verbieden, met dien verstande dat deze beperkingen *niet discriminerend* zijn. Deze overwegingen gelden ook voor andere kansspelen dan loterijen.

Hof 's-Gravenhage, 19 november 1998

De rechtbank overwoog dat niet aannemelijk is gemaakt dat Schindler met zijn activiteiten, voor zover die in strijd zijn met artikel 1 aanhef en onder b van de Wet op de kansspelen, handelt vanuit een rechtens ontoelaatbare voorsprong. Voorts is niet uitgesloten dat artikel 1 aanhef en sub b van de Wet op de kansspelen in strijd is met artikel 59 van het EG-Verdrag. De vordering wordt afgewezen.

Het Hof overweegt dat noch uit de tekst van de Wet op de kansspelen noch uit de wetsgeschiedenis valt af te leiden, dat de wetgever met het opleggen van de vergunningplicht voor het gelegenheid geven tot kansspelen met de daaraan verbonden verboden van artikel 1 aanhef sub a en b, andere belangen bedoelt te beschermen dan het publiek belang bij het inperken van fraudegevoeligheid en excessieve goklust. Het hof onderschrijft daarom het oordeel van de president van de rechtbank dat artikel 1 aanhef en sub b niet rechtstreeks het belang van NPL beoogt te beschermen. In dit kort geding valt onvoldoende aanwijzing te vinden dat SDK/Schindler handelen vanuit een ongeoorloofde voorsprong en NPL daarom schade toebrengen. Het Hof gaat niet in op de uitspraak van de rechtbank dat artikel 1 aanhef en sub b mogelijk in strijd is met artikel 59 EG Verdrag.

Familiapress - Europees Hof van Justitie, 26 juni 1997, zaak C-368/95

Artikel 30 van het Verdrag staat niet in de weg aan toepassing van de wettelijke regeling van een lidstaat, ten gevolge waarvan op zijn grondgebied de distributie door een in een ander lidstaat gevestigde onderneming, van een in deze laatste staat vervaardigd tijdschrift is verboden, indien het prijsraadsels of prijsvragen bevat die in laatstgenoemde staat rechtmatig worden georganiseerd, mits dit verbod evenredig is aan de instandhouding van de pluriformiteit van de pers en dit doel niet kan worden bereikt door minder beperkende maatregelen. De overwegingen van bescherming van de maatschappelijke orde, die in het Schindler arrest naar voren kwamen, zijn in casu *niet* aan de orde. De betrokken *loterijen* worden *op kleine schaal* georganiseerd, waarbij weinig op het spel staat, zij vormen geen onafhankelijke economische activiteit en de regelgeving van de betrokken lidstaat bevat slechts een volledig verbod op loterijen voor de geschreven pers.

Läärä - Europees Hof van Justitie, 21 september 1999, zaak C-124/97

Het bepalen van de omvang van de bescherming die een lidstaat op het gebied van loterijen en andere kansspelen beoogt te bieden, valt onder de beoordelingsvrijheid die het Hof in het arrest Schindler aan de nationale autoriteiten heeft toegekend. De enkele omstandigheid dat de ene lidstaat voor een ander stelsel van bescherming heeft gekozen dan een andere lidstaat, kan niet van invloed zijn op het oordeel over de noodzaak en de evenredigheid van de ter zake getroffen regelingen. Deze dienen enkel te worden getoetst aan *de door de nationale autoriteiten nagestreefde doelstellingen* en aan *het niveau van bescherming* dat zij willen waarborgen.

Uitspraak: de bepalingen van het EG-Verdrag inzake de vrijheid van dienstverrichting staan niet in de weg aan een nationale wettelijke regeling waarbij aan een enkel openbaar lichaam een uitsluitend recht tot exploitatie van speelautomaten wordt toegekend, zulks gelet op de doelstellingen van het algemeen belang waarmee die regeling wordt gerechtvaardigd.

Zenatti - Europees Hof van Justitie, 21 oktober 1999, zaak C-67/98

De regeling dat slechts een beperkt aantal instellingen een vergunning voor het organiseren van een kansspel kan krijgen vormt een belemmering van het vrij verrichten van diensten. Deze belemmering kan worden gerechtvaardigd op grond van *overwegingen van algemeen belang*. De *beoordelingsvrijheid* voor de nationale autoriteiten om te bepalen wat noodzakelijk is in dit verband, dient *voldoende ruim* te zijn. Het Hof laat daarbij ruimte voor verschillen in aanpak per lidstaat.

Uitspraak: De EG-bepalingen inzake het vrije verkeer van diensten staan niet in de weg aan een nationale wettelijke regeling die het recht weddenschappen op de uitslag van sportevenementen aan te gaan aan bepaalde instellingen voorbehoudt, mits deze belemmering kan worden gerechtvaardigd door doelstellingen van sociaal beleid.

Beoordeling van de jurisprudentie van het Hof

Uit de genoemde jurisprudentie is af te leiden dat:

- zowel dienstverrichtingen door commerciële aanbieders als dienstverrichting door niet-commerciële aanbieders onder bepaalde voorwaarden, beperkt kan worden om redenen van algemeen belang;
 - Als dwingende redenen van algemeen belang kunnen worden aangemerkt:
 - bescherming van de consument;
 - bescherming van de maatschappelijke orde;
 - tegengaan van criminaliteit;
 - bescherming van de consument tegen fraude;
 - volksgezondheid;
 - voorkomen van groeiende vraag naar kansspelen met als gevolg morele en financiële schade voor deelnemers en de maatschappij in het algemeen;
 - ervoor zorgdragen dat kansspelen niet georganiseerd worden voor persoonlijk, financieel gewin, maar exclusief ten bate van het algemeen belang.
- de voorwaarden waaronder beperking mogelijk is verschillen naar gelang sprake is van een discriminerende of een niet-discriminerende maatregel;
- discriminerende maatregelen zijn aan strengere voorwaarden gebonden en ten aanzien van deze maatregelen gelden zwaardere eisen aan de rechtvaardigingsgronden;
- niet-discriminerende maatregelen kunnen eerder worden gerechtvaardigd (rule of reason);
- slechts ingeval een lidstaat uitgesproken onredelijke beperkingen oplegt, wordt de beperking disproportioneel geoordeeld (margin of evaluation);

louter economische motieven gelden niet als rechtvaardiging voor dienstenbeperking.

10.2 Kansspelen op internet

De huidige Wet op de kansspelen (Wodk) kent een gesloten systeem. Het aanbieden van kansspelen of het bevorderen van kansspelen is verboden, tenzij hiervoor een vergunning is verleend. De Wodk regelt het aanbod van kansspelen op internet niet en daarmee is interactief kansspelaanbod via internet thans verboden¹⁸. Een wetsvoorstel om gelimiteerd interactief kansspelaanbod via internet toe te staan voor een experimentele periode is in voorbereiding. Dit wetsvoorstel treedt naar verwachting per 2004 in werking, vooruitlopend op de herziening van de Wet op de kansspelen.

Van de personen in Nederland met een internetaansluiting (ca. 7 miljoen) neemt 72% wel eens deel aan een kansspel¹⁹. Daarvan neemt 28% ook wel eens via internet deel aan een kansspel. In totaal wordt er in Nederland ongeveer 105 miljoen euro per jaar besteed aan interactieve kansspelen.

Per deelnemer wordt gemiddeld € 41 per maand uitgegeven. Opvallend is dat slechts 13% van de deelnemers aan interactieve kansspelen verantwoordelijk is voor bijna 70% van de totale interactieve kansspelomzet. Naar schatting vloeit ongeveer € 68 miljoen euro (65% van de totale omzet) naar buitenlandse kansspelen.

Bijna eenderde van de Nederlanders die niet meedoen aan interactieve kansspelen heeft wel eens overwogen om mee te doen. Redenen die worden aangevoerd om toch niet mee te doen zijn onder andere de onbetrouwbaarheid van het spelen van het kansspel via het internet en de onbetrouwbaarheid van het betalen via internet in het algemeen. De voordelen die worden genoemd komen overeen met de voordelen van het internet zelf, zoals het feit dat op elk tijdstip kan worden deelgenomen, de mogelijkheid om thuis te spelen, en dat onmiddellijk resultaat kan worden behaald.

Het lijkt erop dat het afgelopen jaar zowel een sterke toename in de hoogte van de inleg als in de hoeveelheid spelers heeft plaatsgevonden. Bovendien lijkt de deelnamefrequentie iets te zijn toegenomen.

De verwachting is dat de groei aan e-gaming in 2003 zal doorzetten, mede gelet op de sterke stijging van de omzet in 2002. Ook het langzaam verdwijnen van een van de grootste obstakels - het vertrouwen in internet in het algemeen en internetbetalingsverkeer in het bijzonder - zal een bijdrage leveren aan verdere groei.

The Gaming regulators European Forum heeft tijdens de bijeenkomst in mei 1998 een ‘position statement on Internet gambling’ opgesteld. Hoofdpunten uit dat document zullen hieronder worden besproken. Het statement is bedoeld als opsomming van een aantal aanbevelingen met betrekking tot een goede uitvoering van de taken van de afzonderlijke kansspeltoezichthouders. Zij zijn vrij om het statement te overwegen en eventueel aan te nemen in het kader van hun specifieke juridische, sociale, culturele en economische omstandigheden.

¹⁸ vgl. Pres.Rb. Den Haag, 16-01-2001, nr. KG 00/1356

¹⁹ De bevindingen met betrekking tot de Nederlandse situatie zijn grotendeels gebaseerd op het rapport Kansspelen via internet, Motivaction Amsterdam b.v., 2002, uitgevoerd in opdracht van het College van Toezicht op de Kansspelen

De GREF beschouwt de regulatie van het gokken als een zaak die onder de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van individuele Lidstaten valt. Het is daarom aan de landen zelf om te beslissen of zij zich enige vorm van aanbidding van kansspelen op Internet toestaan op hun grondgebied. En wanneer zij deze toestaan, onder welke voorwaarden en onder welke omstandigheden. Alle staten dienen de beslissing hieromtrent van een andere staat te respecteren.

Wanneer een land besluit kansspelen op Internet toe te staan, is het volgens de GREF van belang dat: Internetkansspelaanbieders aan dezelfde mate van onderzoek en toezicht zijn onderworpen als aanbieders van kansspelen in de traditionele zin van het woord. Ook is het belangrijk dat aanbieders van Internetkansspelen de mogelijkheid wordt geboden hun activiteiten binnen het grondgebied van de betreffende staat te ontplooien, zodat de activiteiten door daarvoor verantwoordelijke organen effectief kunnen worden gecontroleerd. Het kunnen deelnemen aan dergelijke kansspelen moet beperkt blijven tot de eigen inwoners en inwoners van landen waarmee een samenwerkingsovereenkomst of iets dergelijks gesloten is.

Toezichthoudende organen moeten met het oog op goed bestuur eveneens rekening houden met een aantal zaken als: gebruikte methoden om de eerlijkheid te waarborgen voor spelers, het voorkomen van oneigenlijk gebruik van kansspelen op Internet; bijvoorbeeld voor witwaspraktijken. Eveneens met betrekking tot de betaling en leeftijd van de deelnemers is het van belang een aantal waarborgen in te bouwen. Ook het probleem van verslaving moet onder ogen worden gezien en zo veel mogelijk beperkt.

Voorts is de GREF van mening dat bij het toestaan van bepaalde vormen van kansspelen eventueel een scheiding moet worden aangebracht tussen aanbieders die enkel een alternatieve manier van aanbidding van gewone kansspelen zoeken en aanbieders die gescheiden, nieuwe vormen van kansspelmogelijkheden willen uitbuiten.

Wanneer, ten slotte, een staat grensoverschrijdende kansspelen wil verbieden voor haar eigen onderdanen, zal volgens de GREF waarschijnlijk een algemene wettelijke beperking moeten worden opgenomen met betrekking tot aanbieders van grensoverschrijdende kansspelen in tegenstelling tot een verbod in individuele gevallen/ inwoners.

COLOFON

WODC-EWB/(Kansspel)toezicht in binnen- en buitenland
ML-OR20030078

Opdrachtgever	: WODC-EWB
Project	: (Kansspel)toezicht in binnen- en buitenland
Dossier	: T2101-01.001
Omvang rapport	: 64 pagina's
Auteur	: R.C. Hannema
Bijdrage	: mr. drs. J.H.K.C. Soer
Projectleider	: mr. drs. G.J.J. van den Hof
Projectmanager	: ir. M.L.C.M. Henckens
Datum	: 17 maart 2003
Naam/Paraaf	:
