



Herplaatsing Staatscourant d.d. 7 juni 2013, nr. 14921 betreffende Advies Raad van State betreffende besluit van houdende regels ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten, alsmede het preventiebeleid van houders van een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen (Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen)

Nader Rapport

2 mei 2013

Nr. 380347

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende regels ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten, alsmede het preventiebeleid van houders van een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen (Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 januari 2013, nr. 13.000073, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 februari 2013, nr. W03.13.0005/II, bied ik U hierbij aan.

1. Effectiviteit en handhaafbaarheid

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling dat het ontwerpbesluit enkele vage normen bevat die nadere toelichting behoeven, zijn het ontwerpbesluit en de toelichting aangepast. Enkele vage normen zijn in de toelichting nader uitgelegd en het gebruik van vage normen is vermeden waar vermelding niet noodzakelijk was (vgl. de schrapping van de woorden 'verantwoorde deelneming' in artikel 2, eerste lid, 'specifieke zwakheden of behoeften' in artikel 2, vierde lid, 'terughoudend van karakter' in artikel 3, eerste lid, en 'zoveel mogelijk te behoeden voor' in artikel 7, eerste lid). De verwijzing naar 'maatschappelijk kwetsbare groepen van personen', als bedoeld in artikel 2, derde lid, van het ontwerpbesluit, is gehandhaafd, maar in het artikellid en de bijbehorende artikelsgewijze toelichting is nader uitgelegd welke kwetsbare groepen van personen hieronder in ieder geval dienen te worden verstaan.

2. Persoonlijke benadering van consumenten

Nu Nederland vanwege de inherente gevaren van kansspelen een restrictief kansspelbeleid voert, is het de Afdeling blijkens haar advies niet op voorhand duidelijk waarom geen verdergaande beperkingen worden gesteld aan de andere vormen van persoonlijke benadering dan bij reguliere producten. Afgezien van het algemene verbod van huis-aan-huisbezoeken zijn andere vormen van persoonlijke benadering in beginsel toegestaan. Daarmee wijst de Afdeling er terecht op dat voor wat betreft de persoonlijke benadering van consumenten niet substantieel wordt afgeweken van het regime dat geldt voor reguliere producten ten aanzien waarvan geen restrictief beleid wordt gevoerd.

Wel verdient opmerking dat ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten van vergunde kansspel-aanbieders andere beperkingen in het ontwerpbesluit zijn neergelegd, die niet gelden ten aanzien van reguliere producten. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op het verbod om tot onmatige deelneming aan te zetten (artikel 2, eerste lid), het verbod om wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen te richten op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen (artikel 2, derde lid en vierde lid) en het verbod om tussen 06.00 uur en 19.00 televisiereclames uit te zenden (artikel 3, vierde lid).

Voor wervings- en reclameactiviteiten die betrekking hebben op vergunde kansspelen geldt aldus – juist vanwege het eerdergenoemde restrictieve beleid – een zwaarder regime dan voor reguliere producten ten aanzien waarvan geen restrictief beleid wordt gevoerd.

Conform het daartoe strekkende advies van de Afdeling is in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3, derde lid, uiteengezet wat de afwegingen zijn die ten grondslag liggen aan artikel 3, derde lid. In het



algemene deel van de toelichting is bovendien aangegeven hoe ver de handhavingsbevoegdheden van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit strekken en hoe die bevoegdheden zich verhouden tot de handhaving van bestaande regelingen.

3. Beperkingen aan reclame-uitingen in de media naar tijd en methode

Conform het daartoe strekkende advies van de Afdeling is in de artikelsgewijze toelichting van artikel 3, vierde lid, uiteengezet waarom er is gekozen voor het tijdslot van 06:00 uur tot 19:00 uur en waarom er niet is gekozen voor een gelijksoortig verbod op radioreclames van vergunninghouders tussen 06:00 uur en 19:00 uur.

4. Zorgplichtbepaling betreffende preventiebeleid

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is artikel 7 van het ontwerpbesluit aangepast. Het eerste lid van artikel 7 is geschrapt omdat het niets toevoegt aan de algemene zorgplicht voor vergunninghouders, zoals vastgelegd in artikel 4a. In artikel 7, eerste lid (nieuw), en de bijbehorende toelichting is de algemene zorgplicht geconcretiseerd voor de houder van de vergunning tot het organiseren van een speelcasino op grond van artikel 27h, eerste lid, van de wet, onderscheidenlijk houders van een vergunning tot het aanwezig hebben van speelautomaten in inrichtingen als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, van de wet.

Conform het advies van de Afdeling zijn in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7, tweede lid (nieuw), indicatoren opgesomd die duiden op onmatige deelneming, of een dreiging daarvan. Bij ministeriële regeling worden die indicatoren opgesomd, en mogelijk aangevuld, om houders van een vergunning op grond van artikel 27h, eerste lid, en artikel 30c, eerste lid, onder b van de wet, duidelijk te maken wanneer zij deelnemers aan kansspelen actief moeten benaderen op grond van artikel 7, eerste lid.

5. Verhouding Wok, ontwerpbesluit en Wohp

Aan het advies om te verduidelijken wat wordt bedoeld met de begrippen 'misleidende' en 'agressieve', alsmede aan het advies om inzicht te geven in de verhouding tussen de Wok en het ontwerpbesluit enerzijds en de Wet oneerlijke handelspraktijken (Wohp) anderzijds, is gevolg gegeven. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3 is uiteengezet dat de begrippen 'agressieve' en 'misleidende' conform de Wohp dienen te worden uitgelegd. Hiervoor is gekozen omdat het alternatief, te weten een 'eigen' regime met een nieuwe betekenis voor bestaande wettelijke termen, zou leiden tot onduidelijke normstelling voor vergunninghouders. Bovendien sluit het begrip 'misleidend' uit artikel 4a van de Wok naadloos aan bij hetzelfde begrip uit de Wohp. De formulering van artikel 3, eerste lid, van het ontwerpbesluit is aangepast om het vorenstaande te onderstrepen.

6. Rapportageverplichting

Naar aanleiding van het daartoe strekkende advies van de Afdeling zijn het ontwerpbesluit en de toelichting met elkaar in overeenstemming gebracht. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7 van het ontwerpbesluit wordt niet langer verwezen naar de rapportageverplichting uit artikel 4 van het ontwerpbesluit.

7. Redactionele kanttekeningen

Aan alle redactionele kanttekeningen van de Afdeling is gevolg gegeven.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruikgemaakt een aantal redactionele en technische verbeteringen in de tekst van de regeling en de toelichting aan te brengen.

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

*De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven.*



Advies Raad van State

's-Gravenhage, 25 februari 2013
No. W03.13.0005/II

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 18 januari 2013, no.13.000073, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten, alsmede het preventiebeleid van houders van een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen (Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt ertoe handvatten te bieden om concrete invulling te geven aan de verplichting voor vergunninghouders voor kansspelen om op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm te geven aan wervings- en reclameactiviteiten en om preventiebeleid te voeren, zoals vervat in artikel 4a van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). Een belangrijk doel is voorts om de kansspelautoriteit de noodzakelijke handvatten te geven om daar waar nodig handhavend op te kunnen treden.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt een aantal opmerkingen over onder meer de effectiviteit en handhaafbaarheid van het ontwerpbesluit, de persoonlijke benadering van consumenten en de zorgplichtbepaling betreffende het preventiebeleid. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Effectiviteit en handhaafbaarheid

In artikel 4a Wok is voorgeschreven dat vergunninghouders maatregelen en voorzieningen treffen die nodig zijn om kansspelverslaving te voorkomen en dat vergunninghouders op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm moeten geven aan wervings- en reclameactiviteiten. Uit de toelichting blijkt dat met dit ontwerpbesluit beoogd is handvatten te bieden om concrete invulling te geven aan de verplichting in artikel 4a Wok. Een belangrijk doel is daarbij om de kansspelautoriteit de noodzakelijke handvatten te geven om daar waar nodig handhavend op te treden. Het bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium moet de kansspelautoriteit de mogelijkheid bieden om snel, effectief en proportioneel handhavend op te treden indien vergunninghouders in strijd met dit besluit handelen, aldus de toelichting.¹

Hoewel aldus uit de toelichting volgt dat een hoofddoel van het ontwerpbesluit is om de meer algemene normen in artikel 4a Wok verder te concretiseren met het oog op effectieve bestuursrechtelijke handhaving door de kansspelautoriteit, merkt de Afdeling op dat het ontwerpbesluit voor een deel (zeer) vage normen bevat.² De Afdeling wijst in dit verband bijvoorbeeld op de bepalingen waarin wordt gesproken van 'verantwoorde deelneming' (artikel 2, eerste lid), 'maatschappelijk kwetsbare groepen' en 'specifieke zwakheden of behoeften' (artikel 2, vierde lid), 'terughoudend van karakter' (artikel 3, eerste lid) en 'zoveel mogelijk te behoeden voor' (artikel 7, eerste lid). De Afdeling merkt op dat de toelichting geen aandacht besteedt aan de handhaafbaarheid van dergelijke normen. De Afdeling maakt in dit verband de volgende opmerkingen.

Door het gebruik van vage normen blijft onduidelijk welke maatregelen genomen moeten worden door vergunninghouders van kansspelen en welke handelingen verboden zijn. Wanneer het voor vergunninghouders onduidelijk is hoe te handelen, komt de rechtszekerheid in het geding. Ter illustratie wijst de Afdeling op de bepaling dat vergunninghouders hun wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen richten. In de toelichting wordt opgemerkt dat hierbij kan worden gedacht aan minderjarigen en kansspelverslaafden.³ Kennelijk is beoogd ook andere groepen extra te beschermen, maar het ontwerpbesluit en de toelichting bieden geen duidelijkheid aan welke andere groepen gedacht moet worden. In dit verband

¹ Nota van toelichting, Algemeen. Het toezicht op naleving en handhaving van dit besluit ligt krachtens Titel VI van de Wok primair in handen van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit.

² Ook de Consumentenautoriteit en Consumentenbond wijzen in hun reacties op het ontwerpbesluit zoals dat ter consultatie is voorgelegd, op verschillende open/onduidelijke normen in het ontwerpbesluit.

³ Nota van toelichting, Artikelsgewijs, Artikel 2.



heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bijvoorbeeld gewezen op de kwetsbaarheid van jongvolwassenen.⁴

Voorts rijst de vraag in hoeverre genoemde verplichtingen kunnen worden afgedwongen. De toelichting geeft als enig voorbeeld van de mogelijkheid tot bestuursrechtelijk handhaven het opleggen van een last onder dwangsom als middel om op te treden tegen misleidende reclamespotjes op televisie.⁵ De Afdeling onderkent dat bestuursrechtelijke handhaving in dit concrete geval mogelijk is, overigens ook reeds op grond van de Wet op de oneerlijke handelspraktijken (hierna: *Wohp*).⁶ Zij merkt echter op dat bestuursrechtelijke handhaving bij verschillende andere normen in het ontwerpbesluit veel moeilijker is voor te stellen, gelet op de aan de toepassing van dergelijke sancties te stellen eisen van duidelijkheid en rechtszekerheid. Zo is het zeer de vraag of de kansspelautoriteit, zonder nadere concretisering van de verplichting om wervings- en reclameactiviteiten terughoudend van karakter te laten zijn (artikel 3, eerste lid) en van de algemene zorgplicht inzake preventiebeleid (artikel 7, eerste lid), voldoende handvatten heeft om ook daadwerkelijk handhavend op te treden. Daarbij wordt opgemerkt dat in de Reclamecode voor kansspelen meer concrete voorbeelden worden genoemd, bijvoorbeeld het verbod op het plaatsen van reclame voor kansspelen op billboards, swanks, abri's en mupi's die zijn geplaatst in het zicht van opleidingsinstituten die in hoofdzaak door minderjarigen worden bezocht.⁷

De Afdeling wijst er in dit kader op dat een geringe handhaafbaarheid van bepaalde normen in het ontwerpbesluit ook gevolgen heeft voor de effectiviteit van het ontwerpbesluit, voor zover het betreft het zoveel mogelijk tegengaan van kansspelverslaving.⁸ Hierbij is van belang dat de verplichtingen tot het voeren van preventiebeleid en het betrachten van terughoudendheid bij reclameactiviteiten niet in het (financiële) belang zijn van de vergunninghouders voor kansspelen. Hierdoor zullen niet alle vergunninghouders bij afwezigheid van effectieve handhaving geneigd zijn tot vrijwillige naleving.⁹

Ten slotte merkt de Afdeling op dat de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels bij ministeriële regeling in de artikelen 2 en 7 van het ontwerpbesluit, de noodzaak om in het ontwerpbesluit zelf de normen nader te concretiseren onverlet laat. De hoofdelementen van een regeling dienen zoveel mogelijk in de wet te worden opgenomen en de nadere uitwerking dient plaats te vinden in een algemene maatregel van bestuur. Delegatie aan de minister dient beperkt te blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.¹⁰

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

2. Persoonlijke benadering van consumenten

In artikel 3, derde lid, van het ontwerpbesluit wordt het persoonlijk benaderen van consumenten toegestaan, tenzij een consument aan de vergunninghouder of bij een daartoe bestemd meldpunt te kennen heeft gegeven zulks niet op prijs te stellen. In de toelichting wordt vermeld dat daarmee wordt bedoeld op de mogelijkheid van verzet tegen het gebruik van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 41 van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: *Wbp*), alsmede op registratie bij meldpunten zoals het bel-me-niet-register of het Nationaal Postregister van de Stichting Postfilter. Het bel-me-niet-register is vastgelegd in de Telecommunicatiewet, het Postregister is een vorm van zelfregulering die

⁴ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 125, blz. 30. Holland Casino voert dan ook ten aanzien van jongvolwassenen (18- tot en met 23-jarigen) een strenger preventiebeleid (zie het in de toelichting genoemde WODC-rapport 'Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland', december 2011, Kamerstukken II 2011/12, 24 557, nr. 131, blz. 82).

⁵ Nota van toelichting, Algemeen.

⁶ Zie de artikelen 193b-i van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Zie over de verhouding met de *Wohp* verder punt 5.

⁷ Reclamecode voor kansspelen die worden aangeboden door vergunninghouders ingevolge de Wet op de kansspelen (RVK) 2012, in werking getreden op 1 januari 2012, artikel III.5.

⁸ De effectiviteit van het ontwerpbesluit is eveneens van belang in Europeesrechtelijk perspectief. Uit de jurisprudentie van het Hof volgt dat een restrictief kansspelbeleid vanwege zijn beperkingen voor de vrijheden van kansspelaanbieders uit andere landen, alleen dan gerechtvaardigd is indien het doel van dit beleid op een samenhangende en stelselmatige wijze wordt nagestreefd (HvJ EU 3 juni 2010, C-203/08, *Betfair*, en HvJ EU 3 juni 2010, C-258/08, *Ladbroke's*). Daarbij hoort ook een restrictief reclamebeleid (zie onder meer HvJ EU 6 maart 2007, C-338/04, 359/04 en 360/04, *Placanica*). In dit licht kan gewezen worden op een 'met redenen omkleed advies' van 28 februari 2008 waarin de Europese Commissie, onder meer vanwege toenemende reclame en de afwezigheid van concrete maatregelen tegen kansspelverslaving, wijst op het gebrek aan samenhangend en stelselmatig beleid in Nederland gericht op het reduceren van kansspelverslaving in het kader van sportprijsvragen (Advies van de Europese Commissie aan Nederland, IP/08/330, 28 februari 2008).

⁹ Uit de memorie van toelichting bij de wijziging van de *Wok* blijkt dat een deel van de vergunninghouders voor kansspelen bewust de grenzen van de bestaande gedragscodes opzoekt, omdat dit financiële voordelen oplevert (Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 3, blz. 19). Deze gedragscodes komen qua inhoud op veel onderdelen overeen met het ontwerpbesluit.

¹⁰ Zie eveneens aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



wordt gehandhaafd door de Reclame Code Commissie.¹¹

De Afdeling merkt op dat een persoonlijke benadering van consumenten door middel van huis-aan-huisbezoeken in artikel 3, tweede lid, van het ontwerpbesluit verboden wordt, maar dat andere vormen van persoonlijke benadering, in aansluiting op de regeling voor reguliere producten, in beginsel zijn toegestaan. Een toelichting op dit onderscheid ontbreekt. Nu Nederland een restrictief kansspelbeleid voert, gelet op de risico's van kansspelen voor de consument, is niet op voorhand duidelijk waarom geen verdergaande beperkingen worden gesteld aan de andere vormen van persoonlijke benadering dan bij reguliere producten die dergelijke gevaren niet kennen.¹²

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling voorts op dat de toelichting niet duidelijk maakt wat de toegevoegde waarde is van artikel 3, derde lid, van het ontwerpbesluit, naast de bestaande mogelijkheden voor de consument om bezwaar te maken tegen persoonlijke benadering op grond van de Wbp (verzet), de Telecommunicatiewet (bel-me-niet-register) en het Nationaal Postregister van de Stichting Postfilter. Ook op grond van deze regelingen dienen vergunninghouders voor kansspelen zich te onthouden van de persoonlijke benadering van consumenten, indien deze te kennen hebben gegeven daar geen prijs op stellen. De mogelijkheid van verzet in de Wbp en het bel-me-niet-register kunnen bovendien reeds bestuursrechtelijk worden gehandhaafd.¹³

Voor zover met artikel 3, derde lid, van het ontwerpbesluit enkel is beoogd de kansspelautoriteit de bevoegdheid toe te kennen om voorgaande regelingen bestuursrechtelijk te handhaven ten aanzien van vergunninghouders, merkt de Afdeling op dat duidelijk dient te worden gemaakt hoe ver deze bevoegdheden strekken en hoe deze zich verhouden tot (de handhaving van) de bestaande regelingen.

Gelet op het bovenstaande adviseert de Afdeling de toelichting aan te vullen, zodat voldoende inzichtelijk wordt gemaakt welke de afwegingen zijn die ten grondslag liggen aan artikel 3, derde lid, van het ontwerpbesluit, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

3. Beperkingen aan reclame-uitingen in de media naar tijd en methode

Het ontwerpbesluit geeft in artikel 3, vierde lid, een verbod op reclame-uitingen over kansspelen op televisie tussen 6.00 en 19.00 uur.

Ten eerste merkt de Afdeling hierover op dat in de toelichting niet wordt gemotiveerd waarom voor deze tijdsafbakening is gekozen. Volgens de toelichting worden onder meer jongeren als een kwetsbare groep gezien in het licht van de risico's met betrekking tot kansspelen. Met het oog op deze doelgroep geldt bijvoorbeeld in de Mediawet 2008 een wettelijk verbod op het uitzenden van alcoholreclame op televisie tussen 06.00 en 21.00 uur.¹⁴ Daarnaast zijn er bij kansspelen ook andere kwetsbare groepen; de toelichting noemt bijvoorbeeld kansspelverslaafden.¹⁵ En zoals hiervoor onder 1 is vermeld, kan ook worden gedacht aan jongvolwassenen. Gelet op het voorgaande wordt de tijdsafbakening van een verbod op televisiereclame voor kansspelen tussen 06.00 en 19.00 naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende gemotiveerd.

Ten tweede wijst de Afdeling erop dat in het ontwerpbesluit alleen een tijdsbeperking is opgenomen ten aanzien van reclame-uitingen op televisie. Niet wordt toegelicht waarom er niet voor is gekozen tevens beperkingen te stellen, anders dan uitsluitend naar de inhoud, aan andere media zoals radio, internet, de geschreven media en reclame-uitingen in de buitenruimte. Daarbij wijst de Afdeling erop dat bijvoorbeeld het verbod op het uitzenden van alcoholreclame in de Mediawet 2008 tussen 06.00 en 21.00 uur ook geldt voor radio. De Afdeling onderkent dat een beperking naar tijd voor andere media dan televisie en radio minder voor de hand ligt, maar merkt op dat reclame-uitingen ook op andere wijze zouden kunnen worden beperkt. Ter illustratie wijst de Afdeling op artikel II.6. van de Reclamecode voor kansspelen waarin is bepaald dat gratis speelfiches voor risicovolle kansspelen (casinospelen of speelautomaten) niet mogen worden verspreid via landelijke dagbladen of huis aan huisbladen met een landelijk bereik.

Gelet op het bovenstaande adviseert de Afdeling de toelichting aan te vullen, zodat voldoende

¹¹ Nota van toelichting, Artikelsgewijs, Artikel 3. Zie voor het bel-me-niet-register artikel 11.7 van de Telecommunicatiewet.

¹² Ook uit een oogpunt van EU-recht, dat een consistent en samenhangend kansspelbeleid verlangt, ligt het voor de hand om bij kansspelen verdergaande beperkingen te stellen aan reclamemethoden dan bij reguliere producten die geen bijzondere risico's kennen. Zie voetnoot 8.

¹³ De Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) ten aanzien van het bel-me-niet-register op grond van artikel 15.2, tweede lid, in samenhang met artikel 15.1, derde lid, van de Telecommunicatiewet en het College bescherming persoonsgegevens ten aanzien van het recht op verzet als bedoeld in artikel 41 van de Wbp op grond van artikel 65 van de Wbp.

¹⁴ Artikel 2.94, tweede lid, onder b, en artikel 3.7, tweede lid, onder b, van de Mediawet 2008.

¹⁵ Nota van toelichting, Artikelsgewijs, Artikel 2.



inzichtelijk wordt gemaakt wat de afwegingen zijn die ten grondslag liggen aan de in artikel 3, vierde lid, van het ontwerpbesluit opgenomen beperkingen aan wervings- en reclameactiviteiten, zowel naar tijd als naar medium, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

4. Zorgplichtbepaling betreffende preventiebeleid

Artikel 7, eerste lid, van het ontwerpbesluit bepaalt dat op bepaalde vergunninghouders¹⁶ een zorgplicht rust om deelnemers aan de door hen aangeboden kansspelen zoveel mogelijk te behoeden voor onmatige deelneming aan deze kansspelen en voor de gevaren van kansspelverslaving.

De Afdeling merkt op dat deze zorgplichtbepaling mogelijk aanleiding kan vormen voor een civielrechtelijke onrechtmatige-daadsactie, indien een deelnemer stelt verslaafd te zijn geraakt aan kansspelen doordat de vergunninghouder zijn zorgplicht niet nakomt. Schending van deze wettelijke norm is immers onrechtmatig in de zin van artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, tenzij de norm niet strekt tot bescherming van de deelnemer.¹⁷ De zorgplichtbepaling in artikel 7 van het ontwerpbesluit heeft evident de strekking om een deelnemer te beschermen tegen kansspelverslaving. Gelet op de mogelijkheid van een civielrechtelijke onrechtmatige-daadsactie bij niet nakoming van de zorgplicht, maar ook vanwege de wens om artikel 7 van het ontwerpbesluit bestuursrechtelijk te handhaven, is van belang dat duidelijkheid bestaat over de vraag welke verplichtingen voortvloeien uit artikel 7, eerste lid, van het ontwerpbesluit.

In dat verband merkt de Afdeling op dat onduidelijk is wat de functie is van de zorgplichtbepaling van artikel 7, eerste lid, van het ontwerpbesluit naast enerzijds de meer concrete normen in het ontwerpbesluit en anderzijds de in artikel 4a, eerste lid, van de Wok opgenomen plicht tot het treffen van maatregelen en voorzieningen ter voorkoming van kansspelverslaving. Volgens de toelichting is de zorgplicht in artikel 7, eerste lid, van het ontwerpbesluit geconcretiseerd in het stellen van kennisvereisten ter zake van verslavingspreventie (artikel 6 van het ontwerpbesluit) en een concrete verplichting tot het verstrekken van informatie aan deelnemers over de gevaren van kansspelverslaving en de toegang tot verslavingszorg wanneer er sprake is van (dreiging van) onmatige deelneming (artikel 7, tweede lid, van het ontwerpbesluit).¹⁸ De Afdeling wijst erop dat uit het ontwerpbesluit en de toelichting niet blijkt of voor vergunninghouders, naast de verplichtingen genoemd in artikel 6 en 7, tweede lid, van het ontwerpbesluit, nog andere verplichtingen gelden om te voldoen aan de zorgplicht in artikel 7, eerste lid, van het ontwerpbesluit. Daarnaast is niet toegelicht op welke situaties artikel 7, eerste lid, van het ontwerpbesluit ziet, die niet al onder de algemene zorgplicht in artikel 4a, eerste lid, van de Wok kunnen worden gebracht.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat onduidelijk is wat de betekenis is van de verplichting in artikel 7, eerste lid, van het ontwerpbesluit om deelnemers zoveel mogelijk te behoeden voor 'de gevaren van kansspelverslaving' naast de verplichting in datzelfde artikel om deelnemers zoveel mogelijk te behoeden voor 'onmatige deelneming aan deze kansspelen'.¹⁹

De Afdeling adviseert op het voorgaande in de toelichting in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

5. Verhouding Wok, ontwerpbesluit en Wohp

Artikel 4a, derde lid, Wok bepaalt dat wervings- en reclameactiviteiten over kansspelen niet misleidend mogen zijn. Het vierde lid van datzelfde artikel vermeldt welke activiteiten in het kader van kansspelen in ieder geval misleidend zijn.²⁰ Het voorgestelde artikel 3, eerste lid, van het ontwerpbesluit regelt in dit verband dat de wervings- en reclameactiviteiten van vergunninghouders voor kansspelen terughoudend van karakter moeten zijn en dat hieronder in ieder geval wordt verstaan dat agressieve en misleidende wervings- en reclameactiviteiten niet zijn toegestaan.

De Afdeling merkt op dat in het ontwerpbesluit noch in artikel 4a Wok is gespecificeerd hoe het verbod op agressieve en misleidende wervings- en reclameactiviteiten zich verhoudt tot het verbod op agressieve en misleidende handelspraktijken in de Wohp. Daardoor is onduidelijk of de begrippen

¹⁶ Het betreft de houders van vergunningen voor de exploitatie van speelcasino's op grond van artikel 27h en vergunningen tot het aanwezig hebben van speelautomaten in inrichtingen als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, Wok.

¹⁷ Artikel 163 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

¹⁸ Nota van toelichting, Artikelsgewijs, Artikel 7.

¹⁹ Onder 'onmatige deelneming' verstaat artikel 2, tweede lid, van het ontwerpbesluit: risicovol spelgedrag dat kan leiden tot kansspelverslaving.

²⁰ Zo mag de vergunninghouder geen informatie verstrekken die de indruk wekt dat de consument al een prijs heeft gewonnen of zal winnen terwijl daarop slechts een kans bestaat. Het derde en vierde lid van artikel 4a Wok zijn bij amendement ingevoegd (Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 22). De Afdeling heeft hierover niet geadviseerd.



'agressieve' en 'misleidende' in het ontwerpbesluit in overeenstemming met de Wohp uitgelegd moeten worden.²¹

De Afdeling merkt in dit verband op dat het verbod op agressieve en misleidende wervings- en reclameactiviteiten zijn grondslag vindt in het verbod op misleidende wervings- en reclameactiviteiten in artikel 4a Wok. In artikel 4a, vierde lid, Wok wordt echter een andere invulling gegeven aan misleidende wervings- en reclameactiviteiten in het kader van kansspelen dan in de Wohp, waardoor de indruk wordt gewekt dat niet is beoogd aan te sluiten bij de definitie van deze begrippen in de Wohp.²² Ook de toelichting op artikel 4a Wok wekt die indruk, nu daarin wordt opgemerkt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader wordt uitgewerkt wat in het kader van wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen als misleidend dient te worden beschouwd.²³ De Afdeling wijst er echter op dat uit het verbod op agressieve en misleidende wervings- en reclameactiviteiten in het ontwerpbesluit en de toelichting de conclusie zou kunnen worden getrokken dat deze begrippen wel conform de Wohp uitgelegd dienen te worden. Zo wordt in de toelichting opgemerkt dat met het verbod in artikel 4a Wok is aangesloten bij de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken.²⁴

Naar het oordeel van de Afdeling bieden het ontwerpbesluit en de toelichting, mede in het licht van de grondslag in artikel 4a Wok, onvoldoende duidelijkheid over de betekenis van de begrippen 'misleidende' en 'agressieve'. Inzicht in de verhouding tussen de Wok en het ontwerpbesluit enerzijds en de Wohp anderzijds is noodzakelijk in verband met een duidelijke normstelling voor vergunninghouders en de bevoegdheidsverdeling tussen de Consumentenautoriteit en de kansspelautoriteit.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

6. Rapportageverplichting

In de toelichting wordt opgemerkt dat de minister op basis van artikel 4, derde lid, van het ontwerpbesluit een rapportageverplichting kan opnemen ten aanzien van de manier waarop vergunninghouders in de praktijk invulling geven aan de zorgplicht inzake preventiebeleid, zoals opgenomen in artikel 7 van het ontwerpbesluit.²⁵ De Afdeling merkt op dat de wettekst en de toelichting op dit punt niet overeenstemmen. De rapportageverplichting in artikel 4 van het ontwerpbesluit ziet immers enkel op wervings- en reclameactiviteiten en niet op het gevoerde preventiebeleid.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit aan te vullen, zodat in overeenstemming met de toelichting voor het preventiebeleid van vergunninghouders een rapportageverplichting bestaat.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

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

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
Van Dijk.*

²¹ Gelet op de definitiebepaling van handelspraktijken vallen hieronder eveneens reclame-uitingen. Artikel 193a, eerste lid, onder d, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

²² Zie de artikelen 193b-i van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, waarin is uitgewerkt wat onder agressieve en misleidende handelspraktijken dient te worden verstaan.

²³ Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 22.

²⁴ Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Wohp.

²⁵ Nota van toelichting, Artikelsgewijs, Artikel 7.



Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.13.0005/II met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft

- In de toelichting aandacht besteden aan de verenigbaarheid van het ontwerpbesluit met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in het bijzonder aan artikel 11 waarin de vrijheid van meningsuiting is opgenomen.²⁶
- Nu vergunninghouders voor kansspelen zich op grond van de Wok en het ontwerpbesluit dienen te onthouden van misleidende en agressieve *wervings- en reclameactiviteiten* en op grond van de Woop van agressieve en misleidende *handelspraktijken*, in de toelichting verduidelijken hoe de termen 'wervings- en reclameactiviteiten' en 'handelspraktijken' zich tot elkaar verhouden.
- In artikel 4, derde lid, van het ontwerpbesluit de laatste zin schrappen, aangezien ook zonder deze bepaling onderscheid gemaakt kan worden per type vergunninghouder.
- In artikel 5, eerste lid, van het ontwerpbesluit 'afdoende' schrappen, nu 'volledig' meeromvattend is dan 'afdoende'.

²⁶ Hier is sprake van een belemmering van het recht op vrij verkeer op grond van een nationale maatregel waarbij Nederland zich beroept op een Unierechtelijke rechtvaardigingsgrond als bedoeld in HvJ EU 18 juni 1991, C-60/89, ERT, zodat in zoverre sprake is van uitvoering van Unierecht (artikel 51 Handvest).



Tekst zoals voorgelegd aan de Raad van State: Besluit van, houdende regels ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten, alsmede het preventiebeleid van houders van een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen (Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen)

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

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van, nr.;

Gelet op de artikelen 4a, vijfde lid, en 30d, vierde lid, onder b, van de Wet op de Kansspelen;

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

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van, nr.;

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1. BEGRIPSBEPALINGEN

Artikel 1

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. *wet*: de Wet op de kansspelen;
- b. *Onze Minister*: Onze Minister van Veiligheid en Justitie;
- c. *vergunninghouders*: houders van een vergunning op grond van de wet;
- d. *wervings- en reclameactiviteiten*: iedere vorm van communicatie waarmee vergunninghouders, al dan niet met behulp van derden, direct of indirect hun diensten of goederen aanprijzen.

HOOFDSTUK 2. WERVINGS- EN RECLAMEACTIVITEITEN

Artikel 2

1. Wervings- en reclameactiviteiten van vergunninghouders voor kansspelen zijn gericht op een verantwoorde deelneming aan kansspelen en zetten niet aan tot onmatige deelneming aan kansspelen.
2. Onder onmatige deelneming wordt verstaan risicovol spelgedrag dat kan leiden tot kansspelverslaving.
3. Onder aanzetten tot onmatige deelneming wordt in ieder geval verstaan:
 - a. het tot voorbeeld stellen van onmatige deelneming;
 - b. het bagatelliseren van de gevolgen van onmatige deelneming;
 - c. het wekken van de indruk dat deelneming aan kansspelen een oplossing kan vormen voor financiële of andere persoonlijke problemen.
4. Vergunninghouders richten hun wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen en bij deze activiteiten wordt niet ingespeeld op de specifieke zwakheden of behoeften van deze groepen van personen.
5. Wervings- en reclameactiviteiten van vergunninghouders voor kansspelen hebben geen betrekking op diensten of goederen van derden indien die diensten of goederen specifiek zijn gericht op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen.
6. Bij de wervings- en reclameactiviteiten van vergunninghouders is het aanprijzen van andere diensten of goederen van vergunninghouders dan kansspelen toegestaan, mits voldoende duidelijk uit de betreffende wervings- of reclameactiviteit blijkt dat deze andere diensten of goederen worden aangeboden door een vergunninghouder.
7. Het is houders van een vergunning op grond van artikel 30c, eerste lid, onder a, van de wet niet toegestaan om wervings- en reclameactiviteiten te ontplooiën ten aanzien van de door hen aangeboden kansspelen.
8. Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld betreffende de toepassing van dit artikel.



Artikel 3

1. Wervings- en reclameactiviteiten van vergunninghouders voor kansspelen zijn terughoudend van karakter. Hieronder wordt in ieder geval verstaan dat agressieve en misleidende wervings- en reclameactiviteiten niet zijn toegestaan.
2. Wervings- en reclameactiviteiten van vergunninghouders voor kansspelen door middel van huis-aan-huisbezoeken zijn verboden. Dit verbod geldt niet voor wervings- en reclameactiviteiten van houders van vergunningen op grond van artikel 3, eerste lid, van de wet.
3. Onverminderd het tweede lid is het persoonlijk benaderen van consumenten toegestaan, tenzij een consument aan de vergunninghouder of bij een daartoe bestemd meldpunt te kennen heeft gegeven zulks niet op prijs te stellen.
4. Het is vergunninghouders verboden via lineaire televisiediensten reclame- en telewinkelboodschappen, met uitzondering van neutrale vermelding van sponsoring van media-aanbod, uit te zenden of te doen uitzenden tussen 6.00 en 19.00 uur.

Artikel 4

1. Vergunninghouders rapporteren in hun periodieke verslaggeving aan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit over hun wervings- en reclameactiviteiten.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op houders van vergunningen die door burgemeester en wethouders zijn verleend op grond van artikel 3, eerste lid, van de wet, alsmede op houders van vergunningen verleend op grond van Titel Ia en de artikelen 30c, eerste lid, onder a, en 30h, eerste lid, van de wet.
3. Bij regeling van Onze Minister worden regels gesteld betreffende de frequentie waarmee vergunninghouders rapporteren aan de kansspelautoriteit, alsmede betreffende de specifieke onderwerpen waarover in de periodieke verslaggeving wordt gerapporteerd. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt per type vergunninghouder.

Artikel 5

1. Bij wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen wordt de consument volledig en afdoende geïnformeerd over deelneming aan kansspelen. Onverminderd artikel 4a, derde lid, van de wet wordt de consument in ieder geval geïnformeerd over:
 - a. de specifieke kenmerken van aangeboden kansspelen;
 - b. de winstbepaling of de eventuele prijzen en de inhouding van kansspelbelasting;
 - c. de kosten van deelneming;
 - d. overige verplichtingen die verbonden zijn aan deelneming of het winnen van een prijs;
 - e. het verbod voor minderjarigen om deel te nemen;
 - f. verantwoorde deelneming aan kansspelen, de gevaren van kansspelverslaving en de toegang tot verslavingszorg;
 - g. het waarborgen van de privacy van deelnemers;
 - h. de wijze waarop deelneming aan kansspelen kan worden beëindigd;
 - i. de omvang en de bestemming van de opbrengsten van kansspelen.
2. Bij regeling van Onze Minister worden regels gesteld betreffende de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het eerste lid, met inbegrip van de mogelijkheid om de informatieplicht nader aan te vullen, alsmede de wijze waarop:
 - a. wordt gewezen op de risico's van onmatige deelneming aan kansspelen;
 - b. wordt aangegeven wat de statistische kans is op het winnen van een prijs;
 - c. wordt aangegeven of er sprake is van eenmalige deelneming dan wel van een abonnement of doorlopende deelneming tot wederopzegging.
3. Het eerste lid, aanhef en onder i, is niet van toepassing op wervings- en reclameactiviteiten van houders van vergunningen, verleend op grond van de artikelen 30c en 30h van de wet.
4. Het is verboden om bij de wervings- en reclameactiviteiten aan te geven, dan wel de suggestie te wekken, dat deelnemers of prijswinnaars verplicht zijn medewerking te verlenen aan enige vorm van werving of reclame door de vergunninghouder.



HOOFDSTUK 3. PREVENTIEBELEID

Artikel 6

1. Leidinggevend en binnen de onderneming van vergunninghouders, alsmede personen werkzaam in speelautomatenhallen en speelcasino's die zijn belast met het toelaten van en het toezicht op de deelnemers aan de aangeboden kansspelen, beschikken over de kennis en het inzicht nodig om de vergunning te exploiteren met inachtneming van de bijzondere maatschappelijke verantwoordelijkheid die dat met zich brengt.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op houders van vergunningen die door burgemeester en wethouders zijn verleend op grond van artikel 3, eerste lid, van de wet, alsmede op houders van vergunningen verleend op grond van Titel Ia van de wet.
3. Onder leidinggevend en als bedoeld in het eerste lid wordt verstaan:
 - a. de natuurlijke personen of de bestuurders van een rechtspersoon die de vergunning houden, of hun gevolmachtigden;
 - b. de natuurlijke personen die algemene leiding geven aan een onderneming waarin de vergunning in een of meer inrichtingen wordt geëxploiteerd;
 - c. de natuurlijke personen die onmiddellijk leiding geven aan de bedrijfsvoering in een inrichting.
4. De in het eerste lid bedoelde kennis en inzicht heeft in ieder geval betrekking op:
 - a. de aan de op grond van de vergunning aangeboden kansspelen verbonden risico's van kansspelverslaving;
 - b. kansspelverslaving, de sociale gevolgen van kansspelverslaving en de gedragskenmerken van kansspelverslaafden;
 - c. hulpverlening bij kansspelverslaving;
 - d. de wet en andere regelgeving die verband houdt met kansspelen;
 - e. de binnen de branche geldende gedragscodes.
5. Bij regeling van Onze Minister worden nadere regels gesteld met betrekking tot de nadere invulling van dit artikel en worden bewijsstukken aangewezen waaruit blijkt dat aan de in dit artikel gestelde eisen wordt voldaan.

Artikel 7

1. Op houders van de vergunning tot het organiseren van een speelcasino op grond van artikel 27h, eerste lid, van de wet, en de houders van een vergunning tot het aanwezig hebben van speelautomaten in inrichtingen als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, van de wet, rust een zorgplicht om deelnemers aan de door hen aangeboden kansspelen zoveel mogelijk te behoeden voor onmatige deelneming aan deze kansspelen en de gevaren van kansspelverslaving.
2. Bij onmatige deelneming, of een dreiging daarvan, informeert de vergunninghouder de betrokken deelnemer over de gevaren van kansspelverslaving en de toegang tot verslavingszorg.
3. Bij regeling van Onze Minister worden nadere regels gesteld met betrekking tot de toepassing van dit artikel en kunnen voor de toepassing van het tweede lid aanvullende indicatoren worden vastgesteld.

HOOFDSTUK 4. SLOTBEPALINGEN

Artikel 8

In de regeling, bedoeld in artikel 6, vijfde lid, wordt een overgangstermijn opgenomen voor leidinggevend en personen die op het moment van inwerkingtreding van de regeling reeds als zodanig werkzaam zijn.

Artikel 9

Artikel 5 van het Speelautomatenbesluit 2000 vervalt.

Artikel 10

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.



Artikel 11

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

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

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Met de inwerkingtreding van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit (Stb. 2012, 11) per 1 april 2012 is in artikel 4a van de Wet op de kansspelen (hierna: de wet) voorgeschreven dat vergunninghouders maatregelen en voorzieningen treffen die nodig zijn om kansspelverslaving te voorkomen. Voorts worden in dat artikel regels gesteld omtrent evenwichtig vormgegeven wervings- en reclameactiviteiten van vergunninghouders, waarbij in het bijzonder gewaakt dient te worden tegen onmatige deelneming aan kansspelen. Bij brief van 26 september 2011 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer²⁷ heb ik toegezegd om deze algemene maatregel van bestuur tot stand te brengen.

Overigens zij gewezen op het onder auspiciën van WODC uitgebrachte rapport 'Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland'.²⁸ Het rapport, dat werd opgesteld om de aard en omvang van kansspelverslaving in Nederland in kaart te brengen, bevat de aanbeveling om strikter toe te zien op de zorgvuldige en evenwichtige wijze waarop wervings- en reclameactiviteiten vormgegeven dienen te worden. Dit besluit biedt handvatten om daaraan concrete invulling te geven.

Aan de wet en het Nederlandse stelsel voor het organiseren van kansspelen liggen de volgende doelstellingen ten grondslag: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit. Mede gezien de opkomst van illegaal aanbod op met name het internet, is als noodzakelijke voorwaarde voor de verwezenlijking van die doelstellingen van belang dat het legale aanbod zodanig passend en attractief is, dat de consument het legale aanbod verkiest boven het illegale aanbod. Voor het wettelijk kader voor de wervings- en reclameactiviteiten van legale kansspelaanbieders geldt derhalve als uitgangspunt dat aan deze activiteiten voldoende ruimte moet worden geboden om de consument te wijzen op het legale aanbod. Via wervings- en reclameactiviteiten kan de consument worden gewezen op de mogelijkheden en voordelen van het legale aanbod aan kansspelen, zoals de betrouwbaarheid van zowel de aanbieder als de aangeboden kansspelen. Bovendien kan de consument via werving en reclameactiviteiten worden gewezen op de risico's van deelneming aan kansspelen. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat met deze wervings- en reclame activiteiten de algemene deelneming aan kansspelen wordt gestimuleerd of, in het bijzonder, dat wordt aangezet tot onmatige deelneming.

Bovengeschetste uitgangspunten sluiten aan bij geldend Europees recht. Het aanbieden van kansspelen valt onder het vrij verkeer van diensten op grond van artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU). Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn de bescherming van de consument en de bescherming van de maatschappelijke orde dwingende redenen van algemeen belang die beperkingen aan de vrijheid van dienstverrichting waar het betreft het aanbieden van kansspelen kunnen rechtvaardigen. Voorts stelt het Hof in de zaken *Placanica*²⁹ en *Stoß*³⁰: 'Om ervoor te zorgen dat de kansspelactiviteiten in controleerbare banen worden geleid, moeten de marktdeelnemers met een vergunning een betrouwbaar, maar tegelijkertijd aantrekkelijk, alternatief bieden voor de niet-gereguleerde activiteiten, hetgeen op zich een aanbod van een breed scala aan spelen, reclame van een bepaalde omvang en gebruikmaking van nieuwe distributietechnieken kan impliceren'. Een indicatie van de randvoorwaarden aan reclame kan gevonden worden in het standpunt van het Hof dat *in geval van een openbaar monopolie* '[de] gemaakte reclame moet hoe dan ook gematigd blijven en strikt beperkt zijn tot wat nodig is om de consument aldus in de richting van gecontroleerde kansspelcircuits te leiden. Deze reclame mag daarentegen niet tot doel hebben de natuurlijke goklust van de consument aan te wakkeren door hem ertoe aan te zetten actief aan kansspelen deel te nemen, met name door deze spelen te banaliseren of er een positief beeld van te scheppen dat verband houdt met het feit dat de ingezamelde inkomsten bestemd zijn voor activiteiten van algemeen belang, of nog door de aantrekkingskracht van kansspelen te vergroten door middel van indringende reclameboodschappen die aanzienlijke winsten voorspiegelen'.³¹ Uit deze overwegingen kan worden opgemaakt dat het Europees recht vereist dat naarmate een nationaal stelsel restrictiever is met betrekking tot de toegang tot de markt, dat ook de regelgeving ten aanzien van de mogelijkheden van reclame binnen dat stelsel restrictiever van aard dient te zijn. Maatgevend is steeds de vraag welk reclameaanbod noodzakelijk en gepast is om de

²⁷ Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 23.

²⁸ 'Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland'. (WODC-rapport van december 2011). Toegezonden aan de Tweede Kamer op 22 maart 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 24 557, nr. 131).

²⁹ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 6 maart 2007, *Placanica e.a.*, C-338/04, C-359/04 en C-360/04, Jurispr. blz. I-1891, pt. 55.

³⁰ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 8 september 2010, *Stoß e.a.*, C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 en C-410/07, pt. 101.

³¹ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 8 september 2010, *Stoß e.a.*, C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 en C-410/07, pt. 103.



deelnemers aan kansspelen in voldoende mate in de richting van het gereguleerde aanbod te leiden, zonder daarbij deelneming aan kansspelen in het algemeen, en onmatige deelneming in het bijzonder, te stimuleren.

Handelsreclame is in artikel 7, vierde lid, van de Grondwet uitgezonderd van de grondwettelijke bescherming van het recht op vrije meningsuiting. Handelsreclame wordt echter wel beschermd door het recht op vrijheid van meningsuiting zoals neergelegd in artikel 10, eerste lid, van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Echter niet alle uitingsvormen genieten dezelfde mate van bescherming: aan 'commercial speech' komt de minste bescherming toe. Bovendien kan op grond van het tweede lid van artikel 10 EVRM de vrijheid van meningsuiting onder bepaalde voorwaarden worden beperkt. Dit is toegestaan indien de beperking bij wet is voorzien, noodzakelijk is in een democratische samenleving en in het belang van bepaalde doelstellingen van algemeen belang is.

De eis dat de inmenging 'bij wet is voorzien' houdt in dat sprake moet zijn van een wettelijke basis die voor de burger voldoende toegankelijk en voorzienbaar is. Dit besluit voorziet daarin. Een beperking van de vrijheid van meningsuiting is noodzakelijk in een democratische samenleving wanneer die beantwoordt aan een dringende maatschappelijke behoefte ('pressing social need') en de beperking voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De dringende maatschappelijke behoefte om de vrijheid van meningsuiting te beperken is in het kader van dit besluit gelegen in de noodzaak om de volksgezondheid en de goede zeden te beschermen. Dit besluit beoogt in het bijzonder onmatige deelneming aan kansspelen te voorkomen door de uitingsvrijheid van kansspelaanbieders te beperken. Bovendien beschermt het besluit consumenten tegen agressieve, misleidende en onjuiste wervings- en reclameuitingen van kansspelaanbieders.

Aan de proportionaliteitseis is voldaan omdat het besluit voldoende mogelijkheden biedt aan vergunninghouders om wervings- en reclameactiviteiten te blijven ontplooiën ten aanzien van de door hun aangeboden kansspelen. Aan de subsidiariteitseis is voldaan omdat andere alternatieven, zoals zelfregulering, onvoldoende garantie bieden dat eerder genoemde doelstellingen worden bereikt. Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat het besluit voldoet aan de eisen die voortvloeien uit artikel 10 van het EVRM.

Dit besluit bevat regels omtrent de toegestane en voorgeschreven inhoud, de toegestane methoden en de mate van werving en reclame voor kansspelen. Wervings- en reclameactiviteiten, bijvoorbeeld door middel van het per post versturen van reclamefolders, kunnen tot ergernis leiden bij de consument. Om die reden verplicht dit besluit de houder van een kansspelvergunning om gehoor te geven aan een verzoek van een consument om niet meer door hem persoonlijk benaderd te worden. In dit besluit wordt voorts invulling gegeven aan het hierboven beschreven toeleiden van consumenten naar het legale aanbod. Om te bevorderen dat de consument het legale kansspelaanbod verkiest boven het illegale kansspelaanbod, wordt vergunninghouders enerzijds de ruimte geboden om te adverteren met hun kansspelaanbod. Anderzijds mag dit niet ertoe leiden dat algemene deelneming aan kansspelen wordt gestimuleerd of dat wordt aangezet tot onmatige deelneming.

Dit besluit voorziet bovendien in een algemene zorgplicht van kansspelaanbieders. Dit laatste is geconcretiseerd in informatieverplichtingen en in het stellen van kennisvereisten ter zake van verslavingspreventie. Voor houders van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino en houders van een vergunning voor het exploiteren van speelautomaten geldt bovendien de verplichting tot het verstrekken van informatie aan deelnemers over de gevaren van kansspelverslaving en de toegang tot verslavingszorg wanneer er sprake is van (dreiging van) onmatige deelneming.

Het toezicht op de naleving en de handhaving van dit besluit ligt krachtens Titel VI van de wet primair in handen van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit. De raad van bestuur van de kansspelautoriteit heeft de volgende bestuurlijke handhavingsbevoegdheden: het opleggen van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Dit bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium biedt de raad van bestuur de mogelijkheid om snel, effectief en proportioneel handhavend op te treden indien vergunninghouders in strijd met de bepalingen uit dit besluit handelen. Zo kan het opleggen van een last onder dwangsom een effectief handhavingsinstrument zijn om op te treden tegen misleidende reclamespotjes op televisie.

Toezicht en handhaving van wervings- en reclameactiviteiten van vergunninghouders komt echter niet exclusief toe aan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit. Zo houden ook de Consumentenautoriteit, de Reclame Code Commissie (RCC), het Commissariaat voor de Media (CvdM) en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) zich vanuit hun verantwoordelijkheid bezig met toezicht en handhaving met betrekking tot wervings- en reclameactiviteiten van vergunninghouders. Dit besluit staat niet in de weg aan de voortzetting van de activiteiten van deze toezichthouders. Wel is het van belang dat de activiteiten van de verschillende toezichthouders worden afgestemd en dat de taken duidelijk worden afgebakend. De kansspelautoriteit zal hierover afspraken maken met de andere toezichthouders.



Voorhangprocedure en reacties op consultatie

Op grond van artikel 4a, zevende lid, van de Wet op de kansspelen is een ontwerp van dit besluit voorgelegd aan de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal. Geen van beide Kamers heeft aanleiding gezien om binnen de voorhangperiode op het ontwerpbesluit te reageren.

Het ontwerp voor dit besluit is tevens ter consultatie voorgelegd aan een grote hoeveelheid kansspelaanbieders en aan de meest betrokken organisaties. Aan burgers, bedrijven en overige organisaties is via de internetpagina www.internetconsultatie.nl de gelegenheid geboden om op het ontwerpbesluit te reageren. Reacties zijn onder andere ontvangen van Betfair, CBF, Consumentenautoriteit, Consumentenbond, De Lotto, de gezamenlijke loterijen (te weten de Nederlandse Staatsloterij, De Lotto, de Grote Club Actie, Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij en VriendenLoterij), GGZ Nederland, Holland Casino, SBS Broadcasting B.V., Stichting Postfilter, de kansspelautoriteit, Rational Entertainment Enterprises Ltd, SPOT, Tactus Verslavingszorg, VAN, VMW Taxand en VNO-NCW. De ontvangen adviezen zijn op verschillende plaatsen in de tekst van het ontwerpbesluit en de bijbehorende nota van toelichting verwerkt. Enkele afzonderlijke aspecten komen hierna aan de orde.

Verschillende partijen hebben opmerkingen gemaakt over het verbod op sponsoring in de zin van artikel 1.1 van de Mediawet 2008. Er is voor gekozen om van deze bepalingen af te zien. Gebleken is dat veel media-aanbod in belangrijke mate afhankelijk is van deze vorm van sponsoring. In tegenstelling tot reclame- en telewinkelboodschappen ligt het bovendien weinig voor de hand dat consumenten door middel van sponsoring als bedoeld in de Mediawet 2008 tot onmatige deelneming aan kansspelen worden aangezet. Ook nu al bevat de Mediawet 2008 immers vele beperkingen met betrekking tot programmasponsoring. Daarbij kan gedacht worden aan het algemene verbod op sponsoring (met enkele uitzonderingen) van media-aanbod van publieke mediadiensten en het voorschrift dat de vermelding van de partij die media-aanbod sponsort neutraal van aard is en uitsluitend uit stilstaande beelden bestaat.

In meerdere adviezen is voorts verzocht om nadere toelichting met betrekking tot de betekenis van dit besluit voor de 'Reclamecode voor kansspelen die worden aangeboden door vergunninghouders ingevolge de wet op de kansspelen' (RVK) en voor de Gedrags- en reclamecode kansspelen van de Stichting Reclamecode. Een belangrijk doel van dit besluit is erin gelegen om de kansspelautoriteit de noodzakelijke handvatten te geven om waar nodig handhavend op te treden. Omdat er in het kader van zelfregulering niet bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd door de kansspelautoriteit, is dit besluit vastgesteld. Dit betekent echter niet dat er voor zelfregulering geen ruimte meer is. Integendeel, het is denkbaar dat onderhavig besluit, dat qua inhoud op veel onderdelen overeenkomt met de genoemde zelfreguleringsinstrumenten, de effectiviteit van de zelfregulering zou kunnen vergroten. Daartoe zullen de kansspelautoriteit en de Reclame Code Commissie, die op basis van ingediende klachten toeziet op de handhaving van de Gedrags- en reclamecode, werkafspraken maken over de manier waarop zij hun activiteiten op elkaar afstemmen.

Voorkomen moet worden dat vergunninghouders dit besluit omzeilen door zich achter derde partijen te verschuilen. Naar aanleiding van een vraag hierover van de kansspelautoriteit, wordt opgemerkt dat vergunninghouders ook indien zij een derde partij inschakelen voor wervings- en reclameactiviteiten onverminderd verantwoordelijk zijn voor wervings- en reclameactiviteiten die betrekking hebben op hun goederen en diensten. Dit volgt ook uit de definitiebepaling van artikel 1, onder d.

Verschillende partijen hebben gevraagd om toelichting voor wat betreft de verhouding van dit besluit tot de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken (2005/29/EG). Deze richtlijn is middels de Wet oneerlijke handelspraktijken geïmplementeerd in de afdelingen 3A en 4 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en kan derhalve in privaatrechtelijke verhoudingen worden ingeroepen voor de civiele rechter. Hieraan verandert dit besluit niets, ook niet ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten van kansspelaanbieders. Een burger die zich misleid voelt door een reclame van een kansspelaanbieder, kan de betreffende kansspelaanbieder onverminderd langs de privaatrechtelijke weg aanspreken. De Wet oneerlijke handelspraktijken wordt bovendien bestuursrechtelijk gehandhaafd door de Consumentenautoriteit en de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Door dit besluit is ook bestuursrechtelijke handhaving door de kansspelautoriteit mogelijk. De kansspelautoriteit en de Consumentenautoriteit hebben reeds in een samenwerkingsprotocol vastgesteld hoe zij hun toezichtsactiviteiten op elkaar afstemmen.

Het privaatrechtelijke en het bestuursrechtelijke regime zijn dus naast elkaar van toepassing. Artikel 11, eerste lid, van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken voorziet expliciet in die mogelijkheid. De Consumentenautoriteit merkt in haar reactie terecht op dat een aantal bepalingen uit dit besluit termen bevat die ook worden gebruikt in de regelgeving waarop zij toezicht houdt (met name de regelgeving inzake oneerlijke handelspraktijken). Het verdient opmerking dat met dit besluit niet is beoogd om een andere invulling aan deze termen te geven.

Tenslotte is er gevraagd naar de betekenis van dit besluit voor wervings- en reclameactiviteiten voor internetkansspelen. De wet voorziet thans niet in een vergunningstelsel voor het aanbieden van kansspelen via internet. Zodra internetkansspelen zijn gereguleerd, is dit besluit ook van toepassing op wervings- en reclameactiviteiten van vergunde aanbieders van internetkansspelen. Dit besluit is



immers van toepassing op alle houders van vergunningen op grond van de wet. Legalisering van het aanbieden van kansspelen via internet kan nopen tot wijziging van dit besluit, maar daar wordt in dit stadium niet op vooruitgelopen. Overigens zij opgemerkt dat dit besluit wel al onverkort van toepassing is op wervings- en reclameuitingen die door vergunninghouders via het internet aan de consument worden gericht.

Financiële gevolgen en administratieve lasten

Dit besluit heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting. De toezichts- en handhavingskosten van de kansspelautoriteit zijn reeds verdisconteerd bij de instelling van de kansspelautoriteit.

Als gevolg van de naleving van dit besluit door houders van vergunningen op grond van de wet verandert er weinig aan de bestaande administratieve lasten.

Op grond van artikel 4 dienen vergunninghouders periodiek te rapporteren aan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit over hun wervings- en reclameactiviteiten. De administratieve lasten zijn beperkt omdat vergunninghouders hierover op grond van vergunningsvoorschriften al periodiek rapporteren aan de kansspelautoriteit. Bovendien is ervoor gekozen een grote groep vergunninghouders die slechts op kleine schaal kansspelen aanbieden uit te zonderen van de rapportageplicht.

De verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 5, 6 en 7 zijn inhoudelijke nalevingslasten. Artikel 5 bevat de informatieverplichtingen van vergunninghouders aan de consument. Het gaat hierbij veelal niet om nieuwe verplichtingen, maar om aanvullingen op, of beperkte uitbreidingen van, bestaande verplichtingen. Artikel 5 is een aanvulling op de bestaande informatieverplichting van vergunninghouders aan de consument, zoals neergelegd in artikel 4a van de wet. De artikelen 6 en 7 sluiten aan bij hetgeen voor veel vergunninghouders al geldt op grond van vergunningvoorschriften, en bij hetgeen voor houders van vergunningen verleend op grond van artikel 30c, eerste lid, onder b, al geldt krachtens artikel 5 van het Speelautomatenbesluit 2000.

Artikelsgewijs

Artikel 2

In dit artikel zijn de hoofdregels neergelegd met betrekking tot de inhoud van wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen. Als belangrijkste principe is in het eerste lid neergelegd dat werving en reclame alleen gericht mag zijn op verantwoorde deelneming, de tegenhanger van de in artikel 4a van de wet genoemde, en de in het tweede lid gedefinieerde, onmatige deelneming. Aanwijzingen voor risicovol spelgedrag, als bedoeld in het tweede lid, kunnen bijvoorbeeld zijn een toenemende speelfrequentie, hogere inzetten en langere speelduur.

Het derde lid bevat enkele voorbeelden van het aanzetten tot onmatige deelneming. In het kader van het hoge beschermingsniveau dat wordt nagestreefd, schrijft het vierde lid voor dat bij werving en reclame voor kansspelen bepaalde maatschappelijk kwetsbare groepen nadrukkelijk dienen te worden ontzien. Bij maatschappelijk kwetsbare groepen van personen kan worden gedacht aan minderjarigen en kansspelverslaafden. Uit het gebod om bij wervings- en reclameactiviteiten maatschappelijk kwetsbare groepen te ontzien volgt onder andere dat minderjarigen niet onnodig in reclames van vergunninghouders mogen worden afgebeeld. Dit zal in de praktijk niet altijd te voorkomen zijn. Zo worden voor diverse loterijen door minderjarigen loten verkocht voor hun organisatie, school, club of vereniging. Deze minderjarigen mogen uit de aard der zaak wel in beeld worden gebracht. De wijze waarop deze minderjarigen in beeld worden gebracht mag echter nooit aanzetten tot deelname aan het kansspel door minderjarigen zelf. Kansspelverslaafden vormen ook een maatschappelijk kwetsbare groep die dient te worden ontzien bij wervings- en reclameactiviteiten van vergunninghouders. Hieruit volgt bijvoorbeeld dat een vergunninghouder geen werving en reclame mag richten op personen voor wie bij hem een geregistreerd entreeverbod c.q. deelnameverbod geldt.

Het vijfde lid, dat voortbouwt op het vierde lid, verbiedt wervings- en reclameactiviteiten waarbij de diensten van een vergunninghouder worden aangeprezen in samenhang met diensten of goederen van derden die specifiek zijn gericht op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een kraslot dat wordt aangeboden in combinatie met voetbalplaatjes. Het gevaar bij dit type reclame is dat kwetsbare consumenten juist door die diensten of goederen van derden worden aangezet tot deelneming aan kansspelen.

Met het voorschrift in het zesde lid wordt beoogd te voorkomen dat kansspelaanbieders via het benadrukken en aanprijzen van andere diensten of goederen die zij aanbieden op indirecte wijze consumenten proberen te overreden deel te nemen aan kansspelen. Er is geen algemeen wettelijk verbod voor kansspelaanbieders om andere activiteiten dan kansspelen te ontplooiën en die activiteiten via wervings- en reclameactiviteiten voor het voetlicht te brengen. Vergunninghouders moet immers de nodige ruimte worden geboden om een aantrekkelijk alternatief te vormen voor het illegale kansspelaanbod. Wel dienen wervings- en reclameactiviteiten van vergunninghouders voldoende blijk te geven van het feit dat deze afkomstig zijn van een kansspelaanbieder. In die zin beoogt het lid te



voorkomen dat consumenten door middel van de aanprijzing van een nevenactiviteit op het verkeerde been worden gezet en op die manier worden verleid tot deelneming aan een kansspel. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de speelautomatenhal die niet met kansspelen maar slechts met warme maaltijden adverteert, waardoor consumenten in alle redelijkheid zouden kunnen denken dat het niet een kansspelaanbieder maar een restauranthouder betreft. Ook kan gedacht worden aan de reclame voor een concert dat wordt aangeboden door een speelcasino en dat plaatsvindt in een speelcasino, maar waarbij dat niet duidelijk uit de reclameactiviteit is op te maken. De situatie kan daardoor ontstaan dat consumenten ongewild naar een kansspelinrichting worden gelokt. Het gevaar dat consumenten op deze manier worden misleid is met name aan de orde als de naam van de kansspelaanbieder niet blijkt uit de wervings- of reclameactiviteit of als uit de naam van de kansspelaanbieder in redelijkheid niet is af te leiden dat het een kansspelaanbieder betreft. Het zevende lid verbiedt vergunninghouders van kansspelautomaten in een hoogdrempelige inrichting reclame te maken voor de in hun etablissement aanwezig zijnde kansspelautomaten. Hiermee wordt voorkomen dat hoogdrempelige inrichtingen, zoals cafés en restaurants, het aanbieden van kansspelen van nevenactiviteit tot hoofdactiviteit promoveren. Wervings- en reclameactiviteiten die gericht zijn op het aanprijzen van de andere goederen en diensten die deze vergunninghouders aanbieden blijven onverminderd toegestaan. Op grond van het achtste lid kan Onze Minister nadere regels stellen betreffende de toepassing van artikel 2.

Artikel 3

In artikel 3 zijn de hoofdregels gesteld omtrent de verschillende modaliteiten van wervings- en reclameactiviteiten. Artikel 4a van de wet bevat een verbod op misleiding in het kader van werving en reclameactiviteiten voor kansspelen. Met dit verbod is aangesloten bij de onrechtmatigheid van misleidende handelspraktijken en misleidende reclame als bedoeld in de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken (2005/29/EG). Hoewel deze richtlijn, die is geïmplementeerd in de afdelingen 3A en 4 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (BW), uitgaat van volledige harmonisatie, behouden lidstaten blijkens overweging 9 van de Richtlijn de mogelijkheid beperkingen en verbodsbepalingen inzake handelspraktijken te handhaven om redenen van bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de consumenten op hun grondgebied.³² Met het voorkomen van onmatige deelneming aan kansspelen strekt het onderhavige besluit in het bijzonder tot de bescherming van de gezondheid van consumenten.

Het in het eerste lid neergelegde verbod op agressieve en misleidende handelspraktijken maakt, voor zover het kansspelen betreft, bestuursrechtelijke handhaving door de kansspelautoriteit mogelijk. Het tweede lid van dit artikel verbiedt huis-aan-huisbezoeken door vergunninghouders. Zulke huis-aan-huisbezoeken blijven toegestaan voor houders van vergunningen verleend op grond van artikel 3, eerste lid, van de wet. Deze uitzondering is gemaakt om de goede-doelen-loterijen, die in belangrijke mate afhankelijk zijn van huis-aan-huisbezoeken, de mogelijkheid te blijven bieden om loten aan te prijzen voor het goede doel. Uiteraard blijven verkopers van loten van goede-doelen-loterijen onverminderd gebonden aan de andere bepalingen in dit besluit, bijvoorbeeld met betrekking tot het verbod van misleidende en agressieve handelspraktijken.

Het derde lid beoogt andere vormen van 'direct marketing', waarbij de consument rechtstreeks en persoonlijk wordt benaderd, in beginsel toe te staan. Vergunde kansspelaanbieder wordt aldus de vrijheid gegund om consumenten rechtstreeks te benaderen, maar die vrijheid is niet onbeperkt. De consument kan te allen tijde gebruik maken van zijn recht van verzet, dat in algemene zin is neergelegd in artikel 41 van de Wet bescherming persoonsgegevens. In het kader van het derde lid van artikel 3 houdt het recht van verzet in dat indien de consument rechtstreeks bij een vergunninghouder bezwaar maakt tegen verwerking van zijn persoonsgegevens voor 'direct marketing'-doeleinden, dit bezwaar in alle gevallen kosteloos moet worden gehonoreerd. Een consument kan voorts bij een daarvoor ingericht centraal meldpunt, zoals het wettelijke bel-me-niet-register of het Nationaal Postregister van de Stichting Postfilter, aangeven 'direct marketing' niet op prijs te stellen. Ook in dat geval geldt een verbod om de betrokken consument nog langer te benaderen. Wat betreft het (wettelijke) bel-me-niet-register is een dergelijke handelwijze tevens in strijd met de regels daarover op grond van de Telecommunicatiewet. Deelname aan het Nationaal Postregister is tot nu toe vrijwillig en wordt gehandhaafd door de Stichting Reclamecode van de Reclame Code Commissie (RCC). Het derde lid is techniekonafhankelijk geformuleerd en sluit dus alle manieren van persoonlijke benadering in, zoals post, telefoon, e-mail, sms en fax.

Op grond van het vierde lid is het vergunninghouders verboden via lineaire televisiediensten reclame- en telewinkelboodschappen, met uitzondering van neutrale vermelding van de sponsoring van

³² De Nederlandse vertaling van deze overweging kan – door het gebruik van slechts de term 'handhaven' ten onrechte de indruk wekken dat lidstaten geen nieuwe beperkende regels mogen opstellen. De Engelstalige versie is op dit punt duidelijker: 'The Member States will thus be able to retain or introduce restrictions and prohibitions of commercial practices on grounds of the protection of the health and safety of consumers in their territory'.



media-aanbod, uit te zenden of te doen uitzenden tussen 6.00 en 19.00 uur. Voor de definitie van de begrippen media-aanbod, reclameboodschap, sponsoring en telewinkelsboodschap wordt aangesloten bij de definitiebepalingen zoals opgenomen in artikel 1.1, eerste lid, van de Mediawet 2008. Een soortgelijk verbod is neergelegd in de 'Reclamecode voor kansspelen die worden aangeboden door vergunninghouders ingevolge de wet op de kansspelen' (RVK) waaraan vergunninghouders zich vrijwillig hebben geëngaat. Door opneming van het verbod in dit besluit is handhaving door de kansspelautoriteit mogelijk. Van het verbod is uitgezonderd de mogelijkheid voor vergunninghouders om media-aanbod te sponsoren en daarvan middels een neutraal bericht, doorgaans voorafgaand en na afloop van het betreffende programma, blijk te geven. Het is de verantwoordelijkheid van vergunninghouders om aan het voorschrift uit het vierde lid te voldoen. Zij kunnen zich niet verschuilen achter de aanbieders van media die de betreffende reclame- en telewinkelsboodschappen op de televisie openbaren. Het gaat bij dit verbod om lineaire (rechtstreekse) televisieuitzendingen, en bijgevolg niet om zogenaamde mediadiensten op aanvraag, waarbij de consument zelf het tijdstip van kijken of luisteren bepaalt.

Artikel 4

Het eerste lid voorziet in een periodieke rapportageverplichting van vergunninghouders aan de kansspelautoriteit ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten. Voor de houders van een vergunning verleend op grond van Titel Ia en artikel 30c, eerste lid, onder a, van de wet tot het aanwezig hebben van een kansspelautomaat is in het tweede lid een uitzondering gemaakt. Omdat het een grote groep vergunninghouders betreft die bovendien slechts op kleine schaal kansspelen aanbieden, wordt het niet opportuun geacht om, nog afgezien van de uitvoeringslasten die dat voor de kansspelautoriteit zou opleveren, hen te verplichten om periodiek te rapporteren over hun wervings- en reclameactiviteiten.

Voor de houders van een vergunning verleend op grond van artikel 30h, eerste lid, is ook een uitzondering gemaakt. Deze houders van een vergunning tot het exploiteren van speelautomaten ontplooiën vrijwel geen wervings- en reclameactiviteiten, en als zij dat al doen betreft het zogenaamde 'business-to-business' reclame die niet direct tot de consument is gericht. Ten overvloede zij opgemerkt dat de houder van een exploitatievergunning die tevens houder is van een andere vergunning op grond van de wet (niet zijnde de vergunning verleend op grond van artikel 30c, eerste lid, onder a), onverminderd uit hoofde van die andere vergunning verplicht is periodiek te rapporteren aan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit.

Op grond van het derde lid stelt Onze Minister regels ten aanzien van de precieze eisen die worden gesteld aan de periodieke rapportage en ten aanzien van de frequentie waarmee gerapporteerd wordt. Onze Minister kan daarbij onderscheid maken tussen verschillende type vergunninghouders. Aan houders van een vergunning op basis van een bepaald artikel van de wet kunnen dus andere eisen worden gesteld dan aan houders van een vergunning op basis van een ander artikel van de wet.

Artikel 5

Dit artikel bevat de informatieverplichtingen van de vergunninghouders aan de consument. In het eerste lid wordt de bij amendement van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 22) in de wet ingevoegde regeling nader ingevuld. Op basis van het tweede lid wordt bij ministeriële regeling voorzien in de wijze waarop concreet invulling wordt gegeven aan de informatieverplichtingen van vergunninghouders aan de consument. Hierbij kan worden gedacht aan een plicht om de informatie integraal in de reclameboodschap te vermelden, maar ook aan een voorschrift dat er voor afzonderlijke, dan wel voor alle, informatieverplichtingen kan worden volstaan met een verwijzing naar een internetpagina waarop de informatie beschikbaar is. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende typen vergunninghouders. Het tweede lid, onder b, bepaalt dat kansspelaanbieders aangeven wat de statistische kans is op het winnen van een prijs. Uit de aard der zaak kan dat slechts verlangd worden met betrekking tot kansspelen waarbij de aard van het kansspel het toelaat om een statistische winkans aan te geven.

Op grond van het derde lid zijn houders van een vergunning tot het aanwezig hebben van kansspelautomaten en houders van een vergunning tot het exploiteren van speelautomaten niet verplicht om de consument te informeren over de omvang en de bestemming van de opbrengsten van de kansspelen. Het betreft een omvangrijke groep vergunninghouders voor wie een dergelijke verplichting uit de aard der zaak niet voor de hand ligt. De opbrengst zal immers, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de opbrengst van goede-doelen-loterijen, in de regel ten goede komen aan de vergunninghouders zelf. Het vierde lid voorziet in een verbod om te stellen, dan wel de suggestie te wekken, dat deelnemers of prijswinnaars verplicht zijn om mee te werken aan wervings- en reclameactiviteiten van vergunninghouders. Het is aldus bijvoorbeeld niet toegestaan om de suggestie te wekken dat de winnaar van een loterij slechts dan zijn winst kan verzilveren indien hij voor wervings- en reclamedoeleinden met zijn prijs op een foto poseert of indien hij medewerking verleent aan een televisie-uitzending.



Artikelen 6 en 8

Artikel 6 stelt kennisvereisten aan leidinggevend en in ondernemingen met een kansspelvergunning. Dit met het oog op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van aanbieders van kansspelen en ter preventie van kansspelverslaving. Ook gelden kennisvereisten voor personen werkzaam in speelautomatenhallen en speelcasino's die direct contact hebben met de consument. Bij ministeriële regeling worden deze kennisvereisten nader uitgewerkt en worden bewijsstukken aangewezen waaruit blijkt dat aan de in artikel 6 gestelde eisen wordt voldaan. De kansspelautoriteit houdt toezicht op de aanwezigheid van die bewijsstukken. Dat toezicht kan gestalte worden gegeven door de aanwezigheid van zulke bewijsstukken als vergunningvoorwaarde op te nemen. In verband met onder andere de verschillen in verslavingsrisico, kan in de ministeriële regeling worden gedifferentieerd tussen verschillende typen vergunninghouders. Met het oog op beperking van administratieve lasten zijn houders van vergunningen die door burgemeester en wethouders zijn verleend op grond van artikel 3 van de wet, alsmede houders van vergunningen verleend op grond van Titel Ia van de wet, uitgezonderd van de verplichte kennisvereisten. Het betreft een grote groep vergunninghouders, die op relatief kleine schaal en overwegend op ad hoc-basis kansspelen aanbieden. Artikel 8 voorziet in een grondslag voor een overgangstermijn voor leidinggevend en personen die op het moment van inwerkintreding van de regeling reeds als zodanig werkzaam zijn.

Artikel 7

In dit artikel is een algemene zorgplicht vastgelegd van houders van vergunningen voor de exploitatie van speelcasino's op grond van artikel 27h en vergunningen tot het aanwezig hebben van speelautomaten in inrichtingen als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, van de wet. De algemene zorgplicht is geconcretiseerd in het stellen van kennisvereisten ter zake van verslavingspreventie en een concrete verplichting tot het verstrekken van informatie aan deelnemers over de gevaren van kansspelverslaving en de toegang tot verslavingszorg wanneer er sprake is van (dreiging van) onmatige deelneming.

Het derde lid bepaalt dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld met betrekking tot de toepassing van dit artikel. Onze Minister kan voorts op basis van artikel 4, derde lid, een rapportageverplichting opnemen ten aanzien van de manier waarop vergunninghouders in de praktijk invulling geven aan hun zorgplicht.

Artikel 9

Artikel 5 van het Speelautomatenbesluit vervalt met het oog op de ministeriële regeling die tot stand wordt gebracht krachtens het vijfde lid van artikel 6.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,