

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 Kamer¹ 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".² 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 werving 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. Dit besluit vindt het evenwicht tussen deze twee aspecten.

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*³ en *Stoß*⁴: "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

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 23.

² "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).

³ 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.

⁴ 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.

voorspiegelen".⁵ 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 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 wettelijk voorschrift is geregeld, noodzakelijk is in een democratische samenleving en in het belang van doelstellingen van algemeen belang is, zoals de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden en het voorkomen van strafbare feiten. De hiervoor beschreven doelstellingen van de wet en het Nederlandse stelsel voor het organiseren van kansspelen bieden ook in het licht van het EVRM voldoende grond voor de voorgestelde regulering van reclame-uitingen.

Dit besluit bevat regels omtrent de toegestane en voorgeschreven inhoud, de toegestane methoden en de mate van werving en reclame voor kansspelen. Hierbij zijn in aanmerking genomen de verschillen in verslavingsrisico tussen de verschillende kansspelen. Voor de kansspelen met een laag verslavingsrisico, de goede-doelen-loterijen, de Staatsloterij en het lottospel, geldt op afzonderlijke onderdelen een lichter regime dan voor de andere kansspelen die een hoger verslavingsrisico met zich brengen, zoals casinospelen en speelautomaten. 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. Zogenaamde 'lokkertjes', waarbij consumenten op indirecte wijze tot deelneming aan kansspelen worden aangezet staan hiermee op gespannen voet. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het lokken van consumenten met gratis speelfiches voor casinospelen of aan de situatie dat kansspel aanbieders via het benadrukken en aanprijzen van andere diensten of goederen op indirecte wijze consumenten proberen te overreden om deel te nemen aan kansspelen.

Dit besluit voorziet bovendien in een algemene zorgplicht van kansspel aanbieders. 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

⁵ 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.

effectief handhavinginstrument zijn om op te treden tegen misleidende reclamespotjes op televisie.

Toezicht en handhaving van dit besluit 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.

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. 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. Uit het gebod om bij wervings- en reclameactiviteiten minderjarigen te ontzien volgt dat minderjarigen niet in reclames van vergunninghouders mogen worden afgebeeld. Voor diverse kleinere loterijen zoals die van Scouting Nederland, Jantje Beton en de Grote Clubactie worden 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.

Het vijfde lid verbiedt zogenaamde "koppelreclame", waarbij de diensten van de vergunninghouder worden aangeprezen in samenhang met diensten of goederen van derden. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan reclame voor een optreden van een bekende artiest in een casino of aan wervingsactiviteiten waarbij korting op een zorgverzekering in het vooruitzicht wordt gesteld als consumenten deelnemen aan een loterij. Het gevaar bij dit type reclame is dat consumenten via de 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 op indirecte wijze consumenten proberen te overreden deel te nemen aan kansspelen. Uit de wervings- en reclameactiviteiten dient voldoende te blijken dat deze afkomstig zijn van kansspelaanbieders. In die zin beoogt het lid te voorkomen dat consumenten door middel van een onevenwichtige 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 het casino dat 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. 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 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 toegestaan.

Het achtste lid is ingegeven door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. In het arrest Stoß overwoog het Hof van Justitie ten aanzien van openbare monopolies: "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".⁶

Artikel 3

In artikel 3 zijn de hoofdregels gesteld omtrent de verschillende modaliteiten van werving en reclame of de verschillende wijzen waarop deze kunnen plaatsvinden. Artikel 4a van de wet bevat

⁶ 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.

een verbod op misleiding in het kader van werving en reclameactiviteiten voor kansspelen. Met dit verbod is aangesloten op de onrechtmatigheid van misleidende handelspraktijken en misleidende reclame op grond van de afdeling 3A en 4 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Het wettelijk verbod maakt voor zover het kansspelen betreft bestuursrechtelijke handhaving door de kansspelautoriteit mogelijk. In dit besluit wordt dit aangevuld en gecompleteerd met een verbod op de andere categorie oneerlijke handelspraktijken van afdeling 3A van Boek 6 BW, namelijk de agressieve handelspraktijken.

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 kansspelaanbieders wordt aldus de vrijheid gegund om consumenten rechtstreeks te benaderen, maar die vrijheid brengt wel verantwoordelijkheid met zich mee. Indien een consument rechtstreeks dan wel bij een daarvoor ingericht centraal meldpunt, zoals het wettelijke bel-me-niet-register of het Nationaal Postregister van de Stichting Postfilter, aangeeft zulks niet op prijs te stellen, dan geldt een verbod om de betrokken consument nog langer op deze wijze 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 ook andere manieren van persoonlijke benadering in, zoals e-mail, sms en fax.

Onder sponsoring in artikel 1.1 van de Mediawet 2008 wordt verstaan het vermelden of tonen van een naam of beeldmerk aan het begin of aan het einde van een programmaonderdeel, vaak ingeleid met de tekst "Dit programma wordt mede mogelijk gemaakt door". Het vierde lid verbiedt zulke sponsoring door kansspelaanbieders. Voor de houders van vergunningen op grond van artikel 3, eerste lid, 9, eerste lid, 27b, eerste lid, en 30c, eerste lid, onder a, van de wet is een uitzondering gemaakt. Voor de aanbieders van de zogenoemde goede-doelen-loterijen, de Staatsloterij en de loterij "Lotto", is een uitzondering gemaakt vanwege het lage verslavingsrisico dat verbonden is aan deze kansspelen. Wel is het zo, dat deze kansspelaanbieders ten aanzien van sponsoring niet de voorwaarde van exclusiviteit aan de wederpartij mogen stellen.

Voor de houders van een vergunning op grond van artikel 30c, eerste lid, onder a, van de wet is om een andere reden een uitzondering gemaakt op het verbod van sponsoring. Het betreft hier houders van een vergunning tot het aanwezig hebben van kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen, zoals restaurants. Artikel 2, zevende lid, van dit besluit verbiedt deze vergunninghouders reclame te maken voor de in hun etablissement aanwezig zijnde kansspelautomaten. Vanzelfsprekend mogen zij wel reclame maken voor de hoofdactiviteiten (niet zijnde kansspelactiviteiten) die zij ontplooiën. Om hen de gelegenheid te bieden om ten aanzien van deze hoofdactiviteiten media-aanbod te sponsoren, zijn zij eveneens in het vijfde lid uitgezonderd.

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 op grond van artikel 30c, eerste lid, onder a, tot het aanwezig hebben van een kansspelautomaat is in het tweede lid een uitzondering gemaakt. Artikel 2, zevende lid, van dit besluit verbiedt houders van een vergunning op grond van artikel 30c, eerste lid, onder a, reclame te maken voor de in hun etablissement aanwezig zijnde kansspelautomaten. Uit de aard der zaak kan aan deze vergunninghouders geen rapportageverplichting worden opgelegd ten aanzien van activiteiten die zij niet mogen ontplooiën.

Op grond van het derde lid kan Onze Minister regels stellen ten aanzien van de precieze eisen die worden gesteld aan de periodieke rapportage.

Artikel 5

Dit artikel bevat een beperking ten aanzien van wervings- en reclameboodschappen via omroepdiensten. Doel is om blootstelling van minderjarigen aan reclameboodschappen voor kansspelen zoveel mogelijk te vermijden. Hiermee wordt nader invulling gegeven aan artikel 2, vierde lid, van dit besluit.

Artikel 6

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 aangevuld. Op basis van het tweede lid wordt de informatieplicht bij ministeriële regeling nader aangevuld en wordt 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 zulks 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 hier 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 medewerking verleent aan een televisie-uitzending.

Artikelen 7 en 9

Artikel 7 stelt kennisvereisten aan leidinggevendenden 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 de medewerkers van speelautomatenhallen en speelcasino's die direct contact hebben met de consument. Bij ministeriële regeling worden deze kennisvereisten nader uitgewerkt. In verband met onder andere de verschillen in verslavingsrisico, kan in de ministeriële regeling worden gedifferentieerd tussen verschillende typen vergunninghouders.

Artikel 9 voorziet in een grondslag voor een overgangstermijn voor diegenen die reeds werkzaam zijn in de branche.

Artikel 8

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.

Artikel 10

Artikel 5 van het Speelautomatenbesluit vervalt met het oog op de ministeriële regeling die tot stand wordt gebracht krachtens het vierde lid van artikel 7.

De Minister van Veiligheid en Justitie,