



Advies Raad van State inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in verband met de inperking van wervings- en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen (Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand)

Nader Rapport

4 april 2023

Nr. 4576007

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in verband met de inperking van wervings- en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen (Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 oktober 2022, nr. 2022002289, 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 21 december 2022, nr. W16.22.00132/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 20 oktober 2022, no. 2022002289, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in verband met de inperking van wervings- en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen, met nota van toelichting.

Per 1 oktober 2021 is de markt voor online kansspelen geopend. Sindsdien is reclame voor online kansspelen in beginsel toegestaan. Hiervan wordt door aanbieders van online kansspelen in de praktijk op grote schaal gebruikgemaakt. Het ontwerpbesluit beperkt deze reclamemogelijkheden door ongerichte reclame voor online kansspelen te verbieden. Daarbij wordt voorzien in een overgangstermijn voor (sport)sponsoring. Daarmee is sprake van een tussentijdse bijsturing van het kansspelbeleid. Het doel is zo een beter evenwicht te vinden tussen de achterliggende beleidsdoelen van consumentenbescherming, verslavingspreventie en criminaliteitsbestrijding.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor het belang dat wordt toegekend aan het beschermen van kwetsbare groepen en het voorkomen van kansspelverslaving. Zij adviseert in de toelichting in te gaan op het gebrek aan een eenduidig beeld ten aanzien van de effecten van het huidige kansspelbeleid en duidelijk uit te leggen waarom bijsturing, in de vorm van een verbod, noodzakelijk is. Ook adviseert zij in de toelichting in te gaan op de vergelijking met het reclamebeleid voor andere potentieel verslavende activiteiten, zoals roken en alcoholgebruik.

De Afdeling maakt opmerkingen over de te verwachten effectiviteit en handhaafbaarheid van het verbod op ongerichte reclame. Zo is ten aanzien van internet-reclame onvoldoende duidelijk wat van de aanbieder van online kansspelen mag of moet worden verwacht, in hoeverre het onderscheid gericht/ongericht te maken is en hoe in dat verband het verbod zou moeten worden gehandhaafd. De toelichting behoeft op deze punten aanvulling.

Ook adviseert de Afdeling de verenigbaarheid met het vrij verkeer van diensten, de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)¹ en artikel 10 EVRM nader toe te lichten. Verder adviseert

¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), PB 2016, L 119, p. 1.

bij de evaluatie van de Wet koa nadrukkelijk aandacht te besteden aan de ervaringen met de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling.

In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting, en zo nodig van het ontwerpbesluit.

Het doel van de invoering van een verbod op ongerichte reclame voor kansspelen op afstand is de hoeveelheid van die reclame terug te dringen en het brede en ongerichte bereik daarvan te verminderen om zo veel mogelijk te voorkomen dat die reclame kwetsbare groepen bereikt. Ik beoog hiermee het risico op verslaving onder die groepen terug te dringen. Het is goed te vernemen dat de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) begrip heeft voor het belang dat wordt toegekend aan het beschermen van kwetsbare groepen en het voorkomen van kansspelverslaving. Graag ga ik op de opmerkingen van de Afdeling in het navolgende in.

1. Achtergrond van het ontwerpbesluit

a. Legalisering en regulering van online kansspelen

Sinds 1 april 2021 is het toegestaan om online kansspelen te organiseren. De wetgever heeft hiertoe onder meer de Wet op de kansspelen (hierna: de Wok) gewijzigd.² Online kansspelen op afstand zijn kansspelen waaraan de speler kan deelnemen met elektronische communicatiemiddelen, zonder fysiek contact met de organisator of degenen die voor die deelname ruimte en middelen ter beschikking stellen.³ Reden voor de legalisering was dat het niet mogelijk was het eerdere verbod op online kansspelen sluitend te handhaven.

De toelichting bij de Wet koa vermeldt in dit verband het grenzeloze karakter van internet, de aanhoudende behoefte van de Nederlandse consument aan online kansspelen, de snelle technologische ontwikkelingen en het brede, op Nederland gerichte aanbod via honderden websites.⁴ Met de legalisering en regulering van online kansspelen en de daarmee gepaard gaande vergunningsplicht beoogde de regering deelnemers aan zulke kansspelen te kanaliseren naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar alternatief met waarborgen tegen kansspelverslaving en criminaliteit.⁵ De regering stelde een kanalisatiedoelstelling van 80 procent in drie jaar tijd.⁶

De regering benadrukte evenwel dat het niet de bedoeling was om aanvullende vraag naar online kansspelen te doen ontstaan.⁷ In dit verband wees zij op de gedeelde verantwoordelijkheid van speler, vergunninghouder en overheid. Spelers dragen primair een eigen verantwoordelijkheid voor hun speelgedrag,⁸ maar vergunninghouders moeten hen wel behoeden voor overmatige speelzucht en kansspelverslaving.⁹ Dit houdt in dat zij spelers moeten informeren over de gevaren van kansspelverslaving, hun speelgedrag moeten monitoren en waar nodig moeten ingrijpen om te voorkomen dat een speler risicovol gedrag ontwikkelt.¹⁰

De overheid treedt handhavend op als vergunninghouders zich niet aan deze zorgplicht houden, en heeft een coördinerende rol in het voorkomen en beperken van kansspelverslaving.¹¹ In het uiterste geval kan de Kansspelautoriteit een speler tegen zijn wil in het centraal register uitsluiting kansspelen (CRUKS) inschrijven, zodat hij zes maanden is uitgesloten van deelname aan kansspelen.¹² Een en ander paste volgens de regering in het kansspelbeleid, dat tot doel heeft het beschermen van de consument, het tegengaan van kansspelverslaving en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit.¹³

² Wet van 20 februari 2019, Stb. 2019, 127 tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van online kansspelen (Wet kansspelen op afstand). Zie ook het Besluit van 26 januari 2021, Stb. 2021, 37, houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet kansspelen op afstand (Besluit kansspelen op afstand). De legalisering geldt ingevolge het Besluit van 29 januari 2021, Stb. 2021, 45, met ingang van 1 april 2021.

³ Artikel 31, eerste lid, van de Wok.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, p. 4.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, p. 2.

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 4, pp. 9–15.

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, p. 2.

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, p. 8; Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 4, p. 17.

⁹ Artikel 4a van de Wok.

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, p. 10; Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 4, pp. 15–17.

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, pp. 7–8.

¹² Artikel 33da, eerste lid, van de Wet op de kansspelen. Zie ook Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, pp. 12–13 en 36–39, en Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 4, p. 18.

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, pp. 2 en 15.

b. Reclame

Vergunninghouders (voor online kansspelen) mogen onder het huidige stelsel reclame maken. Op die manier kan de speler kennis nemen van het legale aanbod.¹⁴ Dit is van belang met het oog op de hierboven vermelde kanalisatie-doelstelling van 80 procent in drie jaar tijd. Vergunninghouders moeten hun wervings- en reclameactiviteiten echter wel op zorgvuldige en evenwichtige wijze vormgeven en waken tegen onmatige deelneming.¹⁵ Zo mag reclame niet aanzetten tot onmatige deelneming en niet gericht zijn op kwetsbare groepen.¹⁶ Kwetsbaar zijn in ieder geval minderjarigen, personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen, personen in de leeftijd tussen 18 en 24 jaar en personen die zich hebben uitgesloten van deelname aan door de desbetreffende vergunninghouder georganiseerde kansspelen.

De regering heeft de bevoegdheid om meer regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur, mits die regels gaan over de inhoud, de doelgroepen, de hoeveelheid, de tijdsduur of het tijdstip van reclame, dan wel de wijze waarop reclame wordt gemaakt.¹⁷ Voor bijvoorbeeld een totaalverbod op reclame voor kansspelen, zoals gesteld in Italië, Letland en Litouwen,¹⁸ biedt de Wok geen grondslag. Een inperking van de mogelijkheid om reclame te maken, kan bovendien raken aan artikel 10 van het EVRM en het vrij verkeer van diensten.

De branche van aanbieders van online kansspelen heeft, ter invulling van voormelde zorgplicht, nadere regels opgesteld voor het maken van reclame voor online kansspelen. Die regels staan in de Reclamecode Online Kansspelen 2021.¹⁹

c. Effecten van de legalisering

Nadat online kansspelen op 1 april 2021 formeel zijn gelegaliseerd, is de markt voor die kansspelen daadwerkelijk opengedaan op 1 oktober 2021.²⁰ Volgens de Kansspelautoriteit is de markt in de eerste vier maanden na deze opening sterk gegroeid.²¹ Dit ging gepaard met een groot aantal reclame-uitingen.²² Aanvankelijk werd veel reclame gemaakt in de publieke buitenruimte, zoals in bushokjes en op billboards, maar sinds juni 2022 is er een verschuiving in bestedingen te zien van tv- en buitenreclame naar internet en sponsoring.²³

In totaal is er gedurende het eerste jaar na opening van de markt € 135 miljoen besteed aan reclame voor online kansspelen.²⁴ Ook is er een flink aantal sponsorovereenkomsten gesloten tussen aanbieders van online kansspelen en Nederlandse sportclubs en -organisaties. Deze contracten komen in zowel de professionele sport als de amateursport voor en zijn meestal langlopend van aard.²⁵

Uit een enquête van Ipsos blijkt dat 85 procent van het totale aantal spelers in februari 2022 speelde bij legale aanbieders.²⁶ Dit betekent dat de kanalisatiegraad toen 85 procent bedroeg in termen van spelers. In termen van webverkeer is het aantal uren dat mensen op illegale gokwebsites doorbrengen, sterk gedaald na 1 oktober 2021. Die uren lijken nu te worden doorgebracht op legale gokweb-

¹⁴ Stb. 2021, 37, p. 47.

¹⁵ Artikel 4a, tweede lid, van de Wok. Zie ook, expliciet, Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 14.

¹⁶ Artikel 2, eerste t/m vierde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: het wervingsbesluit). De grondslag hiervoor is artikel 4a, vijfde lid, van de Wok. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, pp. 14, 28–29, en artikel 6.2 van het Besluit kansspelbeleid op afstand.

¹⁷ Artikel 4a, vijfde en zesde lid, van de Wok.

¹⁸ J. Hörnle e.a., *Evaluation of regulatory tools for enforcing online gambling rules and channelling demand towards controlled offers*, Brussel: Bureau voor publicaties van de Europese Unie 2018, p. 85.

¹⁹ reclamecode.nl/nrc/reclamecode-online-kansspelen-rok-2021, geraadpleegd 7 december 2022.

²⁰ Stb. 2021, 45, p. 3.

²¹ De Kansspelautoriteit, *Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022*, p. 8, verwacht op basis van ervaringen in het buitenland dat dit stabiliseert tot een trendmatige groei van ongeveer 13 tot 15 procent per jaar. In opdracht van het WODC heeft het onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval in september 2021 een rapport uitgebracht, dat geldt als nulmeting voor de geplande evaluatie van de Wet kansspelen op afstand in 2024. Zie A. Kruize, J. Snippe & J. de Muijnck, *Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid, Breuer&Intraval 2021*.

²² Kansspelautoriteit, *Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022*, p. 4.

²³ Kansspelautoriteit, *Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022*, pp. 4, 19–22.

²⁴ Dit cijfer is afkomstig van onderzoeksbureau Nielsen. Zie F. op de Woerd & J. Noeken, 'Online casino's gaven € 135 miljoen aan reclame uit in een jaar. De Belgen lijken in te zetten op buitenreclame zolang het nog kan', casinonieuws.nl 31 oktober 2022. Zie ook Kansspelautoriteit, *Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022*, pp. 19–21.

²⁵ Kansspelautoriteit, *Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022*, pp. 21–22. Volgens S. Timmerman, 'Gokbedrijven binden zich massaal aan voetbalclubs, bezorgdheid stijgt', rtlnieuws.nl 22 juni 2022, en M. Geskus, 'Zorgen Kamerleden over online gokbedrijven in voetbalwereld: "Problematisch"', nos.nl 29 september 2022, hebben inmiddels alle voetbalclubs in de eredivisie een dergelijke overeenkomst gesloten.

²⁶ Ipsos, *NOGA Online Kansspel Barometer 2022*, Amsterdam: Ipsos 2022, aangehaald in Kansspelautoriteit, *Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022*, p. 11.

sites.²⁷ De commerciële dataleverancier H2 Gambling Capital schat de kanalisatieverwachting in termen van brutospelresultaat (de som van de inzetten minus de uitgekeerde prijzen) op 76 procent in 2022 en 80 procent in 2023.²⁸

Of de legalisering van online kansspelen naast kanalisatie ook een groei in het totale aantal spelers (legaal en illegaal samen) heeft teweeggebracht, is niet eenduidig vast te stellen. Volgens onderzoeksbureau Ipsos is het totale aantal spelers in de periode tussen 1 oktober 2021 en februari 2022 niet gegroeid.²⁹ Een aantal maanden later echter publiceerde het onderzoeksbureau Kantar Public cijfers waaruit zou kunnen worden afgeleid dat het totale aantal spelers wél is gegroeid.³⁰

Over de ontwikkelingen in risico- en probleemgedrag onder spelers in de afgelopen zes jaar zijn volgens de Kansspelautoriteit nog geen harde cijfers beschikbaar.³¹ Dit komt voornamelijk doordat de desbetreffende gegevensverwerking zes jaar stil lag in verband met een ontbrekende wettelijke grondslag daarvoor.³² Minder harde gegevens zijn er wel.³³ Hieruit blijkt onder meer dat er bij het op 1 oktober 2022 geopende Loket Kansspel een verschuiving te zien is van informatiegesprekken (bijvoorbeeld over het loket zelf en de wijze waarop een klacht over een kansspelaanbieder kan worden ingediend) naar hulpgesprekken, en dat de hulpvragen naar schatting van de loketmedewerkers overwegend afkomstig waren van mannen jonger dan veertig jaar. Verder is het aantal inschrijvingen in het CRUKS sinds 1 oktober 2021 gestaag opgelopen.³⁴ Hoe dit zich verhoudt tot de situatie voor 1 oktober 2021, toen het CRUKS nog niet bestond, vermeldt de Kansspelautoriteit niet.

d. Zorgen in de samenleving en de politiek

De effecten van de legalisering van online kansspelen hebben geleid tot zorgen in de Tweede Kamer, met als gevolg twee moties waarin wordt opgeroepen een verbod te introduceren voor ongerichte reclames voor risicovolle kansspelen.³⁵ De regering deelt deze zorgen en wijst op onderzoek naar de effecten van kansspelmarketing in het buitenland. Nadat online kansspelen in Spanje waren gelegaliseerd, was dit type kansspelen na kansspelautomaten de belangrijkste vorm van kansspelen waarvoor spelers professionele hulp zochten. Vooral jongere spelers vertoonden in Spanje problematisch spelgedrag.³⁶ Australisch onderzoek laat zien dat sportsponsoring kan bijdragen aan normalisering van online kansspelen onder jongeren.³⁷ De regering wijst verder op zorgen die zijn geuit vanuit de verslavingszorg en door personen die ervaring hebben met verslavingsproblematiek.³⁸

De regering heeft tegen deze achtergrond verboden dat vergunninghouders rolmodellen inzetten voor wervings- en reclamedoeleinden.³⁹ Ook heeft de regering een Nationaal Rapporteur Verslavingen ingesteld, die vanaf 1 december 2022 jaarlijks zal rapporteren over de ontwikkeling in en omvang van de verslavingsproblematiek in Nederland, waaronder ook kansspelverslaving.⁴⁰ De regering onder-

²⁷ Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 12.

²⁸ Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 13.

²⁹ Ipsos, NOGA Online Kansspel Barometer 2022, Amsterdam: Ipsos 2022, aangehaald in Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 11. De deelname aan illegale kansspelen op afstand wordt volgens de Kansspelautoriteit mogelijk onderschat.

³⁰ M. Kaal & L. van Thiel, Onderzoek spelersvoorkeuren 2022. Een onderzoek naar online gokken, Kantar Public 2022, aangehaald in Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 11.

³¹ Het Trimbos-instituut vermeldt ook dat er weinig recente feiten en cijfers zijn over gokken, gokverslaving en gokproblemen. Zie trimbos.nl/kennis/gamen-gokken/online-gokken-verslaving, geraadpleegd 28 november 2022. Het Trimbos-instituut heeft voorafgaand aan de opening van de markt voor kansspelen op afstand wel een onderzoeksagenda opgesteld. Zie A.J. van Rooij, A. Tuijnman & M. Kleinjan, Kansspelverslaving, gokgerelateerde schade en gokproblematiek. Kennissynthese en onderzoeksagenda, Utrecht: Trimbos-instituut 2021.

³² Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 15. Inmiddels is die grondslag er wel in de artikelen 30a en 30b van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz; zie de Memorie van Toelichting in Kamerstukken II 2019/20, 35 562, 3) en artikelen 4.2 t/m 4.8 van het Uitvoeringsbesluit Wkkgz (zie de nota van toelichting in Stb. 2022, 258). De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zal de Tweede Kamer over de cijfers informeren voor het einde van 2022. Zie de brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 december 2022, p. 5.

³³ Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, pp. 15–18.

³⁴ Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, pp. 17–18.

³⁵ Kamerstukken II 2021/22, 24 557, 186 en Kamerstukken II 2021/22, 36 029, 1. Zie ook de debatten van de Tweede Kamer van 6 oktober 2022, Kamerstukken II 2022/23, 24 557, 203, en 19 oktober 2022, Handelingen II 2022/23, nr. 14, item 1.

³⁶ G. Meerkerk, A. Hammink en D. van de Mheen, De relatie tussen kansspelmarketing en gokken, een literatuuronderzoek, Rotterdam: IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving 2015, p. 3, aangehaald in de nota van toelichting, paragraaf 2; M. Chóliz, The challenge of online gambling: the effect of legalization on the increase in online gambling addiction, *Journal of Gambling Studies* 2016, pp. 749–756.

³⁷ A. Bestman e.a., Children's implicit recall of junk food, alcohol and gambling sponsorship in Australian sport, *BMC Public Health* 2015, 15:1022, pp. 1–9, aangehaald in de nota van toelichting, paragraaf 4.

³⁸ Brief van de minister voor Rechtsbescherming, 17 maart 2022, Kamerstukken II 32021/22, 3 996, U.

³⁹ Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 26 april 2022, nr. 3982479, tot wijziging van artikel 4 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, Stcrt. 2022, 11826. De grondslag voor deze regeling is artikel 2, achtste lid, van het wervingsbesluit.

⁴⁰ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 december 2022, p. 5.



zoekt voorts of actuele ontwikkelingen nopen tot nadere maatregelen, zoals het instellen van speellimieten.⁴¹ Het ontwerpbesluit past binnen deze ontwikkeling en is dan ook een van de middelen waarmee de regering wil tegemoetkomen aan de geuite zorgen.⁴²

2. Inhoud van het ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit verbiedt ongerichte reclame voor online kansspelen. Onder ongerichte reclame wordt verstaan reclame die niet zo specifiek gericht is dat voldoende uitgesloten kan worden dat het kwetsbare groepen bereikt.⁴³ Het gaat hierbij in ieder geval over wervings- en reclameactiviteiten via radio en televisie,⁴⁴

in kranten en tijdschriften of andere gedrukte, algemeen toegankelijke communicatiemiddelen, in de openbare ruimte of op een voor het publiek toegankelijke plaats en via het internet, tenzij met aantoonbare maatregelen wordt voorkomen dat kwetsbare groepen worden bereikt.⁴⁵

Volgens de nota van toelichting blijft het mogelijk om gericht reclame te maken, waardoor de geïnteresseerde – niet kwetsbare – speler kan worden bereikt. De kanalisatie-doelstelling blijft volgens de toelichting dan ook overeind.⁴⁶

Om te voorkomen dat vergunninghouders die zowel landgebonden kansspelen als online kansspelen aanbieden, worden bevoordeeld ten opzichte van vergunninghouders die alleen online kansspelen aanbieden, moeten die vergunninghouders ervoor zorgen dat hun ongerichte wervings- en reclameactiviteiten voor het landgebonden aanbod niet kunnen worden opgevat als reclame voor online kansspelen.⁴⁷

Het reclameverbod is gedurende twee jaar na inwerkingtreding van het ontwerpbesluit niet van toepassing op sportsponsoring en gedurende een jaar na inwerkingtreding van dit besluit niet van toepassing op alle andere vormen van sponsoring.⁴⁸ De regering licht toe dat zij aanbieders van online kansspelen en door hen gesponsorde organisaties de gelegenheid wil geven om zoveel mogelijk te voldoen aan verplichtingen uit sponsoringsovereenkomsten en om nieuwe sponsors te zoeken. Voor sportsponsoring geldt een langere overgangstermijn, omdat de financiering van sport het publieke doel van de volksgezondheid dient.⁴⁹

3. Probleemanalyse en probleemaanpak

Sinds de legalisering is het vergunninghouders voor online kansspelen toegestaan om reclame te maken. Het ontwerpbesluit adresseert het probleem dat de samenleving – waaronder ook kwetsbare groepen – sinds de legalisering van het online kansspel aanbod met een grote hoeveelheid ongerichte reclame wordt geconfronteerd.⁵⁰ Dit toont dat de verschillende doelstellingen van het kansspelbeleid, te weten het beschermen van de consument en het tegengaan van kansspelverslaving en criminaliteit, met elkaar op gespannen voet kunnen staan.

Reclame is weliswaar belangrijk om het doel van consumentenbescherming te bereiken (door middel van kanalisatie), maar de huidige hoeveelheid reclame brengt volgens de regering een ander beleidsdoel in gevaar: het tegengaan van kansspelverslaving.⁵¹ Het voorstel acht een verbod op ongerichte reclame voor online kansspelen noodzakelijk voor een beter evenwicht tussen deze doelstellingen.

De Afdeling onderschrijft het belang van de verslavingspreventie en de bescherming van kwetsbare groepen. Wel is het zo dat de toelichting het aan het ontwerpbesluit ten grondslag liggende probleem eerder kwalitatief dan kwantitatief duidt. Uit de hiervoor beschreven effecten na legalisering (zie punt 1.c van dit advies) blijkt dat het cijfermatig inzicht in het behalen van de doelstellingen van het kansspelbeleid momenteel beperkt is. Dat een bepaald gedeelte van de spelers is overgestapt van de illegale markt naar de legale markt wordt bevestigd, maar onduidelijk is hoe groot dat deel is. Er zijn aanwijzingen dat het aandeel nieuwe spelers sinds de legalisering is toegenomen, maar ook daar

⁴¹ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 december 2022, p. 6.

⁴² Nota van toelichting, paragraaf 1.

⁴³ Nota van toelichting, paragraaf 2.

⁴⁴ Zie de definitie van 'media-aanbod' in artikel 1.1 van de Mediawet 2008.

⁴⁵ Artikel I, onder artikel 2ab, tweede lid, van het ontwerpbesluit.

⁴⁶ Nota van toelichting, paragrafen 2 en 4.

⁴⁷ Artikel I, onder artikel 2ab, derde lid, van het ontwerpbesluit.

⁴⁸ Artikel II, eerste lid, van het ontwerpbesluit.

⁴⁹ Nota van toelichting, paragraaf 2.

⁵⁰ Nota van toelichting, paragraaf 1.

⁵¹ Nota van toelichting, paragrafen 1 en 4.

ontbreken eenduidige cijfers. Hetzelfde geldt voor de ernst en omvang van de verslavingsproblematiek.

Dit cijfermatig inzicht dient uiterlijk beschikbaar te zijn bij de in 2024 voorziene evaluatie van de Wet koa.⁵² Dat er op dit moment – ondanks verschillende onderzoeken en signalen – nog geen eenduidig cijfermatig inzicht is in de effecten van de legalisering en de reclame op de achterliggende beleidsdoelen, hoeft echter niet noodzakelijkerwijs in de weg te staan aan dit ontwerpbesluit.

Wel is van belang dat het gebrek aan een eenduidig beeld in de toelichting wordt onderkend en dat duidelijk wordt uitgelegd waarom, gegeven deze omstandigheden, desalniettemin op dit moment een verbod noodzakelijk is. Mede in verband met het ontbreken van cijfermatige informatie is het van belang dat verschillende reacties op het voorontwerp van dit besluit, waaronder die van de Kansspelautoriteit, een vergelijking maken met het (reclame)beleid voor verslavingsgevoelige activiteiten zoals roken en alcoholgebruik. Te denken valt aan de verdergaande beperking van reclame-uitingen waarin de Tabaks- en rookwarenwet voorziet.⁵³ De toelichting gaat niet in op deze vergelijking. De Afdeling adviseert om de toelichting op de genoemde punten aan te vullen.

Aan het advies van de Afdeling is gehoor gegeven. De punten die zij noemt zijn nader toegelicht in paragraaf 1 van de nota van toelichting. Kenbaar is gemaakt dat lastig te kwantificeren is wat precies de gevolgen zijn van de grote hoeveelheid ongerichte reclame en het brede en ongerichte bereik hiervan. Het is nog niet precies inzichtelijk hoe groot het aantal spelers is dat op de illegale markt speelt en in het verleden heeft gespeeld, hoeveel spelers zijn overgestapt van het illegale naar het legale aanbod en welke aanwas er van nieuwe spelers is geweest.

In aanvulling op de cijfers die de Afdeling aanhaalt, is wel een meting gedaan in 2021⁵⁴. Tevens is, na het verschijnen van het advies van de Afdeling, een tussenrapportage verschenen van het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (hierna: LADIS) over het aantal kansspelverslaafden dat professionele hulp heeft gezocht.⁵⁵ Hieruit blijkt dat dit aantal tussen 2016 en 2021 niet is toegenomen en dat dit beeld naar verwachting in 2022 niet verandert. Desalniettemin is het nog niet mogelijk om op basis hiervan uitspraken te doen over het aantal spelers met een kansspelverslaving en het effect van reclame hierop. Het gaat bij de cijfers van het LADIS om een tussenrapportage. Zij hebben – net als de meting in 2021 – met name betrekking op de periode vóór de opening van de markt voor kansspelen op afstand en er is sprake van onderregistratie. Verder duurt het doorgaans enkele jaren voordat iemand een verslaving kan hebben opgebouwd en hiervoor in behandeling is. Tot slot is aan de hand van de tot nu toe beschikbare gegevens geen conclusie te trekken over de invloed van de eerdergenoemde ongerichte reclame op het aantal spelers met een kansspelverslaving of problematisch spelgedrag. Hierop is de nota van toelichting tevens aangepast.

In het verlengde daarvan is, zoals ook door de Afdeling is geadviseerd, aangegeven waarom het besluit wordt genomen ondanks dat de precieze gevolgen van ongerichte reclame nog niet bekend zijn. Daarbij is gebruikgemaakt van de aanvullende signalen die het advies van de Afdeling terechtt bevat en er is daarnaast verwezen naar de ervaringen die zijn opgedaan met de effecten van reclame voor alcohol. Er is in de nota van toelichting, anders dan door de Afdeling is geadviseerd, geen parallel met de reclame voor tabak getrokken. Voor kansspelen geldt, anders dan voor tabak, dat dit in de meeste gevallen geen probleem voor de gezondheid vormt. Voor het merendeel van de spelers is de deelname aan kansspelen recreatief, zoals eerder ook is aangegeven in reactie op vragen van het lid van de Tweede Kamer Bikker over de sponsordeal tussen Ajax en Unibet.⁵⁶ De vergelijking met tabak gaat naar mijn oordeel dus niet op.

4. Effectiviteit reclameverbod

a. Inleiding

Het ontwerpbesluit richt zich primair tot houders van een vergunning om een kansspel op afstand te

⁵² Wet van 20 februari 2019 tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand, artikel VIII.

⁵³ Tabaks- en rookwarenwet, artikel 5. Zie voor de beoordeling van een dergelijk verbod in het licht van artikel 10 EVRM, EHRM 5 maart 2009, *Hachette Filipacchi Presse Automobile et Dupuy t. Frankrijk*, nr. 13353/05, ECLI:CE:ECHR:2009:0305JUD001335305, punten 46 en 47 en EHRM 5 maart 2009, *Société De Conception De Presse et D'édition et Ponson t. Frankrijk*, nr. 26935/05, ECLI:CE:ECHR:2009:0305JUD002693505, punten 56 en 57.

⁵⁴ Kamerstukken II 2021/22, 24 557, nr. 179, bijlage: A. Kruize, J. Snippe & J. de Muijnck, *Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid*, Breuer & Intraval Onderzoek & Advies, 2021.

⁵⁵ *Tussenrapportage Kerncijfers Verslavingszorg 2016–2021*, Landelijk alcohol en drugs informatie systeem, Stichting Informatie Voorziening Zorg, Houten, maart 2023.

⁵⁶ *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 3756.

organiseren.⁵⁷ Zij mogen geen ongerichte reclame maken.

Onder ongerichte reclame wordt daarbij reclame verstaan die niet zo specifiek gericht is dat voldoende uitgesloten kan worden dat het kwetsbare groepen bereikt. Het ontwerpbesluit bevat een niet-limitatieve opsomming van uitingen die als ongerichte reclame moeten worden opgevat, waaronder reclame in de openbare ruimte en via de traditionele media. Via internet is het maken van ongerichte reclame door vergunninghouders verboden, tenzij aantoonbare maatregelen zijn getroffen waarmee wordt voorkomen dat kwetsbare personen worden bereikt.⁵⁸ Voor houders van een vergunning voor kansspelen, anders dan een vergunning voor online kansspelen, blijft het toegestaan om ongerichte reclame te maken. Daaraan is de voorwaarde verbonden dat deze reclame niet kan worden opgevat als reclame voor een kansspel op afstand.⁵⁹

Met betrekking tot elk hierboven genoemd aspect van de regeling dienen zich vragen aan die de effectiviteit van de regeling zouden kunnen raken. Ook de rechtszekerheid speelt daarbij een rol. De vraag is steeds of de voorgestelde regeling voldoende duidelijke aanknopingspunten biedt voor betrokken partijen om de verplichtingen te kunnen uitvoeren dan wel voor de toezichthouder om de regeling te kunnen handhaven.

Ik hecht aan effectieve, rechtszekere, uitvoerbare en handhaafbare regelgeving. In het navolgende geef ik aan tot welke wijzigingen de adviezen, opmerkingen en vragen hebben geleid, die de Afdeling in de onderstaande subparagrafen concretiseert.

b. Reclame op internet: wat mag (niet) en onder welke voorwaarden?

Het ontwerpbesluit regelt dat onder ongerichte reclame onder meer wordt verstaan reclame via het internet, tenzij aantoonbare maatregelen zijn getroffen waarmee wordt voorkomen dat kwetsbare personen door de wervings- en reclameactiviteiten worden bereikt. De toelichting geeft aan dat reclame op internet, waaronder op social media, via direct e-mail, op digitale radio, maar ook via mediadiensten op aanvraag (on demand) of affiliate websites, onder het verbod valt. Reclame op websites die zich specifiek richten op degenen die interesse hebben in deelname aan kansspelen, zoals nieuws- en vergelijkingssites van kansspelen, is dus toegestaan. De gedachte is dat consumenten zelf kunnen besluiten om naar de websites van aanbieders of nieuws- en vergelijkingssites te gaan en daar de reclame te bekijken. Zij kunnen ook hun voorkeuren of instellingen op internet of bij mediadiensten op aanvraag aanpassen en er zo voor zorgen dat zij geen of minder reclame voor online kansspelen aangeboden krijgen.⁶⁰

De Afdeling merkt op dat aan deze regeling verschillende onduidelijkheden kleven met gevolgen voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en daarmee de effectiviteit van het verbod.

Een eerste concrete vraag in dit verband is of met betrekking tot het nemen van 'aantoonbare maatregelen' van de aanbieder een inspanningsverplichting of een resultaatsverplichting wordt gevraagd. Gaat het erom dat een aanbieder maatregelen neemt die zichtbaar genoeg zijn? Of is het resultaat leidend in die zin dat de maatregel ook aantoonbaar ertoe moet leiden dat kwetsbare groepen niet bereikt worden? De eerste drempel is aanzienlijk lager dan de tweede.

Aan het advies van de Afdeling is gehoor gegeven. Artikel 2ab van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Bwrvk) is aangescherpt waardoor nu expliciet in het tweede lid staat aan welke cumulatieve voorwaarden een houder van een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand moet voldoen om via internet of mediadiensten op aanvraag reclame te kunnen maken. Daarbij is geregeld dat mensen in de eerste plaats de gelegenheid moet worden geboden om aan te geven dat zij de reclame niet willen ontvangen. Verder moeten vergunninghouders de best beschikbare maatregelen treffen om te voorkomen dat hun reclame jongeren onder de 24 jaar of andere kwetsbare groepen bereikt. Tot slot moeten vergunninghouders achteraf met de best mogelijke technieken aantonen dat hun reclame voor ten minste 95% personen heeft bereikt die 24 jaar of ouder waren. Bij de eerste en laatste voorwaarde is dus het resultaat leidend en bij de tweede voorwaarde wordt een inspanning van de vergunninghouder verwacht.

Ten tweede is het de vraag op welk soort maatregelen gedoeld wordt. Daarop gaat de toelichting niet in, anders dan door een algemene verwijzing naar het gebruik van algoritmen om kwetsbare groepen te mijden.⁶¹ Deze passage roept verschillende vragen op. Betekent dit dat aanbieders zelf algoritmen zouden moeten ontwikkelen om ervoor te zorgen dat hun reclames kwetsbare groepen niet bereiken?

⁵⁷ Voorgesteld artikel 2ab, eerste lid.

⁵⁸ Voorgesteld artikel 2ab, tweede lid.

⁵⁹ Voorgesteld artikel 2ab, derde lid.

⁶⁰ Nota van toelichting, paragraaf 2.

⁶¹ Nota van toelichting, artikelsgewijze toelichting, artikel I, tweede lid.

Moeten zij deze algoritmen ter toetsing voorleggen aan de Kansspelautoriteit om te beoordelen of deze voldoende adequaat zijn? Wat zijn de consequenties als de aanbieder zou willen kiezen voor het inzetten van gerichte reclame aan personen uit niet-kwetsbare groepen? In dat geval moeten mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt. Voor een dergelijke invulling van het begrip 'aantoonbare maatregel' zou ook de verhouding tot het privacyrecht, in het bijzonder de AVG, nader moeten worden gezien (zie daarover punt 5.b.II van dit advies).

Aan het advies van de Afdeling is gehoor gegeven. De gestelde vragen zijn beantwoord in paragraaf 2 van de nota van toelichting. Aan de hand van voorbeelden is in die paragraaf duidelijk gemaakt hoe de vergunninghouders invulling kunnen geven aan de cumulatieve voorwaarden waaraan zij moeten voldoen om gebruik te maken van de uitzondering op het verbod en om via het internet of mediadiensten op aanvraag reclame te kunnen maken. Daarbij is bovendien benadrukt dat het om gebruik van de bestaande technieken gaat en met inachtneming van de bestaande voorschriften die bijvoorbeeld uit de wet- en regelgeving inzake privacy of media voortvloeien.

Verder kan de vraag worden gesteld hoe de verantwoordelijkheid van de consument zich verhoudt tot die van de kanspelaanbieder. Kan een consument bij het eenmalig zoeken naar online kansspelen op Google via 'cookies' ook (lang) daarna met reclame voor online kansspelen worden geconfronteerd, bijvoorbeeld in banners bij nieuwswebsites of mailprogramma's? Hoeveel actie mag of moet van degene die tot een kwetsbare groep behoort worden verwacht om de genomen maatregel door de aanbieder 'in te schakelen' zodat hij niet met reclame wordt geconfronteerd? Te denken valt hierbij aan de situatie dat een consument geen 'pop-ups' meer kan zien. Een aanbieder moet dat mogelijk maken, maar de consument vervult hierin ook een rol doordat hij deze maatregel zelf zou moeten 'activeren'.

Aan het advies van de Afdeling is gehoor gegeven. De gestelde vragen zijn beantwoord in paragraaf 2 van de nota van toelichting. In die paragraaf is opgenomen dat de vergunninghouders mensen de gelegenheid moeten geven om kenbaar te maken dat zij geen reclame voor kansspelen op afstand willen ontvangen. Het is vervolgens aan hen om van die gelegenheid gebruik te maken.

De Afdeling adviseert het onderscheid tussen gerichte en ongerichte reclame op internet in de toelichting te verduidelijken en de regeling op dat punt zo in te richten dat helder tot uitdrukking wordt gebracht wat van aanbieders van online kansspelen mag worden verwacht. In vervolg daarop dient in de toelichting te worden verduidelijkt hoe de toezichthouder haar taak op dit punt effectief kan vervullen. In dat kader adviseert de Afdeling met het oog op de uitvoerbaarheid de toelichting aan te vullen met concrete, uitgewerkte voorbeelden van maatregelen die de wetgever als adequaat beschouwt. Indien een rol wordt voorzien voor algoritmen, dient de inzet daarvan in de toelichting verder te worden uitgewerkt.

Aan het advies van de Afdeling is gehoor gegeven. In artikel 2ab, tweede lid, Bwrvk is verduidelijkt dat vergunninghouders alleen reclame mogen maken via het internet als aan drie strikte, cumulatieve voorwaarden is voldaan die ervoor zorgen dat van ongerichte reclame geen sprake meer is. Omdat het ook mogelijk is om reclame bij mediadiensten op aanvraag zodanig te richten dat die reclame aan die drie voorwaarden voldoet, is bovendien een onderscheid gemaakt in de regels die voor het media-aanbod in de zin van artikel 1.1, eerste lid, Mediawet 2008 gelden. Daardoor geldt dat alleen reclame via een omroepdienst per definitie verboden is. Voor reclame via een mediadienst op aanvraag is een uitzondering mogelijk indien de vergunninghouder aan dezelfde drie voorwaarden kan voldoen als die voor reclame via het internet gelden. In paragraaf 2 van de nota van toelichting ben ik nader op die voorwaarden ingegaan en heb ik aan de hand van voorbeelden uitgewerkt hoe een vergunninghouder aan die voorwaarden invulling kan geven. Naar verwachting biedt het besluit daarmee voldoende aanknopingspunten voor het toezicht op en de handhaving van het verbod op ongerichte reclame via het internet en mediadiensten op aanvraag. Tot slot is in verband met het advies van de Afdeling benadrukt dat het gaat om reeds bestaande technieken die vergunninghouders nu al gebruiken. Daarbij is er bovendien nadrukkelijk op gewezen dat dit alleen met inachtneming van de bestaande voorschriften kan die bijvoorbeeld uit de wet- en regelgeving inzake privacy of media voortvloeien.

De hiervoor geschetste onduidelijkheden laten zien hoe complex het is om reclame op internet te reguleren. De Afdeling adviseert bij de evaluatie van de Wet koa nadrukkelijk aandacht te besteden aan de ervaringen met de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling. Voor een eventuele verdergaande beperking van reclame op internet zal immers een wijziging van de Wet koa zelf benodigd zijn.

Aan het advies van de Afdeling zal gehoor worden gegeven.

c. Normadressaat

Het verbod richt zich tot houders van een vergunning tot het organiseren van online kansspelen. Uit de bepaling die de delegatiegrondslag vormt voor het betrokken besluit volgt ook dat uitsluitend nadere regels aan vergunninghouders kunnen worden gesteld. Op zichzelf moet dit ruim worden opgevat in die zin dat wervings- en reclameactiviteiten in de zin van het bedoelde besluit iedere vorm van communicatie waarmee vergunninghouders, al dan niet met behulp van derden, direct of indirect hun diensten of goederen aanprijzen. De toelichting benoemt in dit verband ook dat zogenoemde affiliate marketing onder het verbod valt tenzij aantoonbare maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat deze wervings- en reclameactiviteiten kwetsbare groepen bereiken.

De Afdeling merkt op dat met onvoldoende zekerheid kan worden vastgesteld of reclame-uitingen door derden, niet-zijnde houders van vergunningen voor online kansspelen, onder dit verbod kunnen worden geschaard als niet kan worden aangetoond dat er een verband bestaat tussen de vergunninghouder en de partij die reclame maakt. Niet alleen kunnen ingewikkelde en mogelijk verhullende juridische constructies, bijvoorbeeld via meerdere vennootschappen en contracten, daarin een drempel opwerpen. Ook het type reclame kan daarbij een rol spelen, waarbij bijvoorbeeld via een vorm van sluikreclame associaties met online kansspelen kunnen worden gemaakt.⁶²

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande in de toelichting nader te verduidelijken hoe het maken van reclame door andere partijen dan vergunninghouders effectief kan worden tegengegaan.

Aan het advies van de Afdeling is gehoor gegeven. In paragraaf 4 van de nota van toelichting is, mede naar aanleiding van de consultatiereactie van de Kansspelautoriteit, aangegeven dat de Wok zich alleen richt tot de aanbieders van kansspelen. De wet biedt dus geen grondslag om het besluit te laten zien op anderen dan de vergunninghouders en de eventuele derden die direct of indirect de diensten of goederen van de vergunninghouders aanprijzen. In de nota van toelichting is kenbaar gemaakt dat het ook niet noodzakelijk wordt geacht om hier verandering in te brengen. Op het moment dat een vergunninghouder met behulp van derden reclame maakt, hetgeen onder de definitie van reclame valt (artikel 1, onder e, Bwrvk), kan en mag worden verwacht dat deze derden contractueel gebonden worden aan de voor de vergunninghouder geldende voorwaarden. Daarbij is verwezen naar artikel 4.3 van het Besluit kansspelen op afstand, waarin is bepaald dat de vergunninghouder die werkzaamheden uitbesteedt, passende maatregelen treft die de naleving van de geldende regels waarborgen.

d. Reclame voor landgebonden en online kansspelen: wat mag (niet) en onder welke voorwaarden?

Het ontwerpbesluit voorziet in een verplichting voor de aanbieders van landgebonden kansspelen, waaronder casino's, om er zorg voor te dragen dat de ongerichte wervings- en reclameactiviteiten die nog zijn toegestaan, niet kunnen worden opgevat als reclame voor online kansspelen. Dit beoogt te voorkomen dat zij met reclame voor landgebonden kansspelen tevens – direct of indirect – reclame maken voor online kansspelen en zo een ongelijk speelveld ontstaat.⁶³

De toelichting schetst enkele opties maar laat het aan de aanbieders hoe zij hieraan invulling geven.⁶⁴ De grenzen van wat deze aanbieders wel en niet mogen doen zijn daarmee onvoldoende scherp. De Kansspelautoriteit, die op de uitvoering dient toe te zien, wijst op het risico van doelgericht ontwijkgedrag door aanbieders en noemt de voorgestelde bepaling onvoldoende handhaafbaar.⁶⁵ De Afdeling is van oordeel dat duidelijker moet worden genormeerd op welke wijze aanbieders voor landgebonden kansspelen reclame mogen maken, bijvoorbeeld door te verplichten dat voor reclame voor landgebonden kansspelen een andere naam wordt gehanteerd dan voor online kansspelen. De Afdeling adviseert het voorstel en de toelichting in deze zin aan te vullen.

Aan het advies van de Afdeling is gehoor gegeven. Artikel 2ab, derde lid, Bwrvk is aangescherpt en draagt vergunninghouders nu op ervoor te zorgen dat reclame voor andere kansspelen dan kansspelen op afstand niet middels de vorm, de context of het doel sterke gelijkenis vertoont met reclame voor kansspelen op afstand of bij het publiek redelijkerwijs de indruk geeft dat zij (mede) kansspelen op afstand aanprijst. Enkele begrippen die daarbij in het besluit worden gehanteerd zijn, mede naar aanleiding van de consultatiereactie van de Kansspelautoriteit, ontleend aan artikel 5, tweede lid, van de Tabaks- en rookwarenwet. Verder is in paragraaf 2 van de nota van toelichting aan de hand van

⁶² Uitvoeringstoets Kansspelautoriteit, p. 3.

⁶³ Nota van toelichting, paragraaf 2.

⁶⁴ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming d.d. 14 oktober 2022 met in de bijlage het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in verband met de inperking van wervings- en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen, met nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.

⁶⁵ Uitvoeringstoets ongerichte reclame door de Kansspelautoriteit, p. 3.

voorbeelden uitgewerkt hoe de vergunninghouders invulling kunnen geven aan deze verplichting, waardoor de toelichting de Kansspelautoriteit ook handvatten voor het toezicht en de handhaving biedt. Tot slot is expliciet gemaakt dat beoordelingsruimte aan de Kansspelautoriteit wordt gelaten om in het specifieke geval te beoordelen welke indruk een reclame redelijkerwijs bij het publiek geeft.

5. Verhouding tot hoger recht

Zoals de regering onderkent, raakt het ontwerpbesluit aan het EVRM en het Unierecht. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. EVRM

De toelichting vermeldt dat een inperking van het recht om reclame te maken, inbreuk maakt op artikel 10 van het EVRM (het recht op vrijheid van meningsuiting) en dus bij wet moet zijn gesteld, een legitiem doel moet dienen en noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving.⁶⁶ Volgens de toelichting wordt aan elk van deze vereisten voldaan.⁶⁷ Meer in het bijzonder wijst de regering erop dat er een dringende maatschappelijke behoefte bestaat aan bescherming van kwetsbare groepen tegen kansspelverslaving, en dat de gevolgen van het ontwerpbesluit worden gemitigeerd door de beperking van het verbod tot ongerichte reclame. Het blijft vergunninghouders toegestaan om gericht reclame te maken.

De Afdeling constateert dat de partijen bij het EVRM een ruime margin of appreciation hebben als het gaat om inperking van reclame en artikel 10 van het EVRM,⁶⁸ en volgt daarom de redenering in de toelichting bij het ontwerpbesluit. De Afdeling adviseert wel om de toelichting aan te vullen met een expliciete verwijzing naar het belang bij bescherming van de publieke gezondheid. Het EHRM legt namelijk veel nadruk op de dringende maatschappelijke behoefte bij bescherming van de publieke gezondheid en de Europese consensus die daarover bestaat.⁶⁹ Tijdens de totstandkoming van de Wet koa is hieraan ook aandacht besteed.⁷⁰

Aan het advies van de Afdeling is gehoor gegeven. In paragraaf 3 van de nota van toelichting is voor wat de dringende maatschappelijke behoefte betreft verwezen naar het belang van het beschermen van de publieke gezondheid.

b. Unierecht

i. Vrij verkeer van diensten

Het voorstel voor een verbod op ongerichte reclame voor online kansspelen raakt aan de dienstenvrijheid, zoals neergelegd in artikel 56 van het VWEU. Beperkingen van deze vrijheid dienen te beantwoorden aan één van de rechtvaardigingsgronden in het VWEU of een in de rechtspraak van het HvJEU erkend dwingend vereiste van algemeen belang. Voorts dient een beperking geschikt te zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder te gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is. De doelstelling die door de beperkende maatregel wordt gediend moet op samenhangende en stelselmatige wijze worden nagestreefd.⁷¹

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat de doelstelling wordt nagestreefd om te voorkomen dat reclame kwetsbare groepen bereikt en daarmee het risico op verslaving terug te dringen. Hiermee beantwoordt de beperking aan een in de rechtspraak van het HvJEU erkend dwingend vereiste van algemeen belang.⁷² De rechtspraak van het HvJEU erkent bovendien dat online kansspelen andere en

⁶⁶ Artikel 7 van de Grondwet beschermt ook de vrijheid van meningsuiting, maar is ingevolge het vierde lid niet van toepassing op handelsreclame. Zoals vermeld in de toelichting, paragrafen 3 en 4, valt het ontwerpbesluit dus buiten de reikwijdte van deze bepaling.

⁶⁷ Nota van toelichting, paragraaf 3.

⁶⁸ Zie onder andere EHRM 30 januari 2018, *Sekmadienis Ltd. t. Litouwen*, ECLI:CE:ECHR:2018:0130JUD006931714, par. 73. Zie ook EHRM 13 juli 2012 (GK), *Mouvement raëlien Suisse*, ECLI:CE:ECHR:2012:0713JUD001635406, par. 61; EHRM 20 november 1989, *Markt intern Verlag GmbH and Klaus Beermann t. Duitsland*, ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, par. 33; EHRM 25 augustus 1998, *Hertel t. Zwitserland*, ECLI:CE:ECHR:1998:0825JUD002518194, par. 47; EHRM 24 februari 1994, *Casado Coca t. Spanje*, ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089.

⁶⁹ EHRM 5 maart 2009, *Hachette Filipacchi Presse Automobile et Dupuy t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2009:0305JUD001335305, par. 52; EHRM 5 maart 2009, *Société De Conception De Presse Et D'édition et Ponson t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2009:0305JUD002693505, par. 63.

⁷⁰ Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, p. 47. Zie ook Stb. 2021, 37, p. 63, en de Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 21 januari 2021, nr. 3181155, houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet kansspelen op afstand, Stcrt. 2021, 4507, p. 42.

⁷¹ HvJEU 6 november 2003, C-243/01, *Gambelli*, ECLI:EU:C:2003:597, punten 65 en 67; HvJ EU 11 juni 2015, C-98/14, *Berlington Hungary*, ECLI:EU:C:2015:386, punt 64.

⁷² HvJEU 24 maart 1994, C-275/92, *Schindler*, ECLI:EU:C:1994:119, punt 58; HvJEU 21 september 1999, C-124/97, *Läärä e.a.*, ECLI:EU:C:1999:435, punt 33; HvJEU 21 oktober 1999, C-67/98, *Zenatti*, ECLI:EU:C:1999:514, punt 31.

ernstigere risico's met zich kunnen meebrengen voor consumenten dan traditionele markten voor kansspelen.⁷³ Evenwel wordt in punt 4 van dit advies geadviseerd op drie punten de effectiviteit van het reclameverbod nader toe te lichten, namelijk wat betreft reclame op internet, de normadressaat en de resterende mogelijkheden tot ongerichte reclame voor landgebonden aanbieders.

In het bijzonder ten aanzien van het laatstgenoemde, maar ook ten aanzien van de andere twee punten, wijst de Afdeling erop dat deze vragen omtrent de uitvoerbaarheid en effectiviteit tevens van belang zijn voor de beoordeling of is voldaan aan de Unierechtelijke eisen inzake de geschiktheid van de maatregel, en het op samenhangende en stelselmatige wijze nastreven van de doelstelling om kansspelverslaving tegen te gaan. Indien onderdelen van het ontwerpbesluit immers niet goed kunnen worden uitgevoerd of niet effectief zouden zijn, is evenmin verzekerd dat aan deze Unierechtelijke eisen wordt voldaan.

Ik verwijs naar mijn reactie op het advies van de Afdeling onder punt 4.

ii. AVG

Zoals geconstateerd in punt 4.b, licht de regering voorts nog onvoldoende toe welke 'aantoonbare maatregelen' ervoor kunnen zorgen dat reclame op internet niet terecht komt bij kwetsbare groepen. Dit maakt dat onduidelijk is hoe de noodzaak tot het treffen van zulke maatregelen zich verhoudt tot het privacyrecht, meer in het bijzonder de AVG. Dat zich problemen op dit vlak zullen voordoen, is op voorhand geenszins uit te sluiten.

De in de toelichting gesuggereerde gebruikmaking van algoritmen komt namelijk neer op een verwerking van persoonsgegevens waarvoor de AVG een expliciete grondslag vereist.⁷⁴ Hierbij komt de vraag op welke persoonsgegevens dienen te worden verwerkt, en of bijzondere categorieën van persoonsgegevens dienen te worden verwerkt, zoals gegevens over iemands gezondheid.⁷⁵ Dergelijke vragen dringen zich temeer op als vergunninghouders hun wervings- en reclameactiviteiten uitbesteden aan derden. Als die derden bijvoorbeeld het CRUKS moeten raadplegen om te kunnen vaststellen of iemand verslavingsgevoelig is, leidt dit tot uitwisseling van gevoelige persoonsgegevens.⁷⁶

Ik verwijs naar mijn reactie op het advies van de Afdeling onder punt 4.

iii. Conclusie

De Afdeling adviseert in de toelichting nadere aandacht te besteden aan de verenigbaarheid van het reclameverbod met het vrij verkeer van diensten en de AVG.

Ik verwijs naar mijn reacties hierboven, onder i. en ii.

6. Subdelegatie naar ministeriële regeling

De regeling voorziet in een subdelegatiebepaling waarin bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld betreffende de toepassing van de bepaling waarin het reclameverbod is geregeld. Volgens de toelichting kan bijvoorbeeld worden gedacht aan regels ter concretisering van de norm over wanneer een reclame voor een ander kansspel kan worden opgevat als reclame voor een kansspel op afstand.

De Afdeling merkt op dat de delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk moet worden begrensd.⁷⁷ Verder geldt in de regel dat delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister wordt beperkt 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.⁷⁸

Aangezien de toelichting slechts summier ingaat op de mogelijke inhoud van de ministeriële regeling, kan niet worden vastgesteld of de mogelijke inhoud van de regeling voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Illustratief is daarbij dat de vraag kan worden gesteld of het type normen dat de toelichting bij

⁷³ HvJEG 8 september 2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International Ltd, ECLI:EU:C:2009:519, punt 70; HvJEU 8 september 2010, C-46/08, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punt 103.

⁷⁴ Artikel 6, eerste lid, AVG.

⁷⁵ Artikel 9 AVG.

⁷⁶ Zie Stb. 2021, 37, p. 175. Zie over de privacyrisico's in het kader van de Wok ook Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, pp. 46–47 en 49–54.

⁷⁷ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.23.

⁷⁸ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.24.



wijze van voorbeeld noemt, in dit licht geschikt is voor een ministeriële regeling of veeleer op het niveau van een algemene maatregel van bestuur in het onderhavige ontwerpbesluit een plaats moet krijgen.

De Afdeling adviseert om de noodzaak van subdelegatie naar een ministeriële regeling te heroverwegen. Als de regering vasthoudt aan een regeling voor subdelegatie, adviseert de Afdeling om dit dragend te motiveren en in de toelichting zo concreet mogelijk uiteen te zetten welke inhoud deze regeling zal krijgen.

Aan het advies van de Afdeling is gehoor gegeven. In artikel 2ab, vierde lid, Bwrvk is nu geregeld dat bij ministeriële regeling alleen nadere regels kunnen worden gesteld over de toepassing van artikel 2ab, tweede en derde lid, Bwrvk. Verder is in de artikelsgewijze toelichting opgemerkt dat vooralsnog de verwachting is dat met een wijziging van het Bwrvk kan worden volstaan, maar dat het bijvoorbeeld denkbaar is dat er zodanige (technologische) ontwikkelingen plaatsvinden dat het nodig is om nader invulling te geven aan de uitzondering die of het verbod dat met dit besluit is geïntroduceerd.

7. Overgangstermijn (sport)sponsoring

Het ontwerpbesluit voorziet in een overgangstermijn voor sponsoring. Het verbod op ongerichte reclame is twee jaar niet van toepassing op sportsponsoring en een jaar niet van toepassing op andere vormen van sponsoring. De rechtvaardiging voor deze overgangstermijn ligt volgens de toelichting in de rechtszekerheid van contractanten die een sponsorovereenkomst hebben afgesloten, en in het belang van sport voor de samenleving, in het bijzonder voor de volksgezondheid. Aangezien veel sportclubs inmiddels contracten hebben gesloten met aanbieders van online kansspelen, moet hun de tijd worden gegund naar een andere sponsor over te stappen. Deze overgangstermijn start bij de inwerkingtreding van het besluit.⁷⁹

De Afdeling merkt op dat de tekst van het ontwerpbesluit de mogelijkheid openlaat dat organisaties gedurende de overgangstermijn nieuwe contracten met aanbieders van online kansspelen sluiten. De toelichting gaat enkel in op de noodzaak van een overgangstermijn voor bestaande contracten. De Afdeling adviseert deze mogelijkheid in de toelichting dragend te motiveren en, zo dit niet mogelijk is, uit te sluiten.

Aan het advies van de Afdeling is gehoor gegeven. Zowel in artikel II van het besluit als in paragraaf 2 van de nota van toelichting is verduidelijkt dat het overgangsrecht alleen ruimte biedt om sponsoring op basis van een voor de datum van inwerkingtreding van het besluit gesloten overeenkomst te continueren. Hiermee is verduidelijkt dat het overgangsrecht niet geldt voor sponsoring op basis van overeenkomst die na die datum gesloten of verlengd is.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

De gelegenheid is gebruikt redactionele wijzigingen door te voeren, de datum van inwerkingtreding aan te passen en het besluit een citeertitel te geven. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting op laatstgenoemde punten. Verder is in de nota van toelichting nadrukkelijker ingegaan op de uitkomsten van de uitvoeringstoets door de Kansspelautoriteit en het gevolg dat daaraan gegeven is.

Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind.*

⁷⁹ Nota van toelichting, paragraaf 2.



Advies Raad van State

No. W16.22.00132/II

's-Gravenhage, 21 december 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 20 oktober 2022, no.2022002289, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in verband met de inperking van wervings- en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen, met nota van toelichting.

Per 1 oktober 2021 is de markt voor online kansspelen geopend. Sindsdien is reclame voor online kansspelen in beginsel toegestaan. Hiervan wordt door aanbieders van online kansspelen in de praktijk op grote schaal gebruikgemaakt. Het ontwerpbesluit beperkt deze reclamemogelijkheden door ongerichte reclame voor online kansspelen te verbieden. Daarbij wordt voorzien in een overgangstermijn voor (sport)sponsoring. Daarmee is sprake van een tussentijdse bijsturing van het kansspelbeleid. Het doel is zo een beter evenwicht te vinden tussen de achterliggende beleidsdoelen van consumentenbescherming, verslavingspreventie en criminaliteitsbestrijding.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor het belang dat wordt toegekend aan het beschermen van kwetsbare groepen en het voorkomen van kansspelverslaving. Zij adviseert in de toelichting in te gaan op het gebrek aan een eenduidig beeld ten aanzien van de effecten van het huidige kansspelbeleid en duidelijk uit te leggen waarom bijsturing, in de vorm van een verbod, noodzakelijk is. Ook adviseert zij in de toelichting in te gaan op de vergelijking met het reclamebeleid voor andere potentieel verslavende activiteiten, zoals roken en alcoholgebruik.

De Afdeling maakt opmerkingen over de te verwachten effectiviteit en handhaafbaarheid van het verbod op ongerichte reclame. Zo is ten aanzien van internet-reclame onvoldoende duidelijk wat van de aanbieder van online kansspelen mag of moet worden verwacht, in hoeverre het onderscheid gericht/ongericht te maken is en hoe in dat verband het verbod zou moeten worden gehandhaafd. De toelichting behoeft op deze punten aanvulling.

Ook adviseert de Afdeling de verenigbaarheid met het vrij verkeer van diensten, de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)¹ en artikel 10 EVRM nader toe te lichten. Verder adviseert bij de evaluatie van de Wet koa nadrukkelijk aandacht te besteden aan de ervaringen met de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling.

In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting, en zo nodig van het ontwerpbesluit.

1. Achtergrond van het ontwerpbesluit

a. Legalisering en regulering van online kansspelen

Sinds 1 april 2021 is het toegestaan om online kansspelen te organiseren. De wetgever heeft hiertoe onder meer de Wet op de kansspelen (hierna: de Wok) gewijzigd.² Online kansspelen op afstand zijn kansspelen waaraan de speler kan deelnemen met elektronische communicatiemiddelen, zonder fysiek contact met de organisator of degenen die voor die deelname ruimte en middelen ter beschikking stellen.³ Reden voor de legalisering was dat het niet mogelijk was het eerdere verbod op online kansspelen sluitend te handhaven.

De toelichting bij de Wet koa vermeldt in dit verband het grenzeloze karakter van internet, de aanhoudende behoefte van de Nederlandse consument aan online kansspelen, de snelle technologische ontwikkelingen en het brede, op Nederland gerichte aanbod via honderden websites.⁴ Met de legalisering en regulering van online kansspelen en de daarmee gepaard gaande vergunningsplicht

¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), PB 2016, L 119, p. 1.

² Wet van 20 februari 2019, Stb. 2019, 127 tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van online kansspelen (Wet kansspelen op afstand). Zie ook het Besluit van 26 januari 2021, Stb. 2021, 37, houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet kansspelen op afstand (Besluit kansspelen op afstand). De legalisering geldt ingevolge het Besluit van 29 januari 2021, Stb. 2021, 45, met ingang van 1 april 2021.

³ Artikel 31, eerste lid, van de Wok.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33996, 3, p. 4.

beoogde de regering deelnemers aan zulke kansspelen te kanaliseren naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar alternatief met waarborgen tegen kansspelverslaving en criminaliteit.⁵ De regering stelde een kanalisatiedoelstelling van 80 procent in drie jaar tijd.⁶

De regering benadrukte evenwel dat het niet de bedoeling was om aanvullende vraag naar online kansspelen te doen ontstaan.⁷ In dit verband wees zij op de gedeelde verantwoordelijkheid van speler, vergunninghouder en overheid. Spelers dragen primair een eigen verantwoordelijkheid voor hun speelgedrag,⁸ maar vergunninghouders moeten hen wel behoeden voor overmatige speelzucht en kansspelverslaving.⁹ Dit houdt in dat zij spelers moeten informeren over de gevaren van kansspelverslaving, hun speelgedrag moeten monitoren en waar nodig moeten ingrijpen om te voorkomen dat een speler risicovol gedrag ontwikkelt.¹⁰

De overheid treedt handhavend op als vergunninghouders zich niet aan deze zorgplicht houden, en heeft een coördinerende rol in het voorkomen en beperken van kansspelverslaving.¹¹ In het uiterste geval kan de Kansspelautoriteit een speler tegen zijn wil in het centraal register uitsluiting kansspelen (CRUKS) inschrijven, zodat hij zes maanden is uitgesloten van deelname aan kansspelen.¹² Een en ander paste volgens de regering in het kansspelbeleid, dat tot doel heeft het beschermen van de consument, het tegengaan van kansspelverslaving en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit.¹³

b. Reclame

Vergunninghouders (voor online kansspelen) mogen onder het huidige stelsel reclame maken. Op die manier kan de speler kennis nemen van het legale aanbod.¹⁴ Dit is van belang met het oog op de hierboven vermelde kanalisatiedoelstelling van 80 procent in drie jaar tijd. Vergunninghouders moeten hun wervings- en reclameactiviteiten echter wel op zorgvuldige en evenwichtige wijze vormgeven en waken tegen onmatige deelneming.¹⁵ Zo mag reclame niet aanzetten tot onmatige deelneming en niet gericht zijn op kwetsbare groepen.¹⁶ Kwetsbaar zijn in ieder geval minderjarigen, personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen, personen in de leeftijd tussen 18 en 24 jaar en personen die zich hebben uitgesloten van deelname aan door de desbetreffende vergunninghouder georganiseerde kansspelen.

De regering heeft de bevoegdheid om meer regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur, mits die regels gaan over de inhoud, de doelgroepen, de hoeveelheid, de tijdsduur of het tijdstip van reclame, dan wel de wijze waarop reclame wordt gemaakt.¹⁷ Voor bijvoorbeeld een totaalverbod op reclame voor kansspelen, zoals gesteld in Italië, Letland en Litouwen,¹⁸ biedt de Wok geen grondslag. Een inperking van de mogelijkheid om reclame te maken, kan bovendien raken aan artikel 10 van het EVRM en het vrij verkeer van diensten.

De branche van aanbieders van online kansspelen heeft, ter invulling van voormelde zorgplicht, nadere regels opgesteld voor het maken van reclame voor online kansspelen. Die regels staan in de Reclamecode Online Kansspelen 2021.¹⁹

c. Effecten van de legalisering

Nadat online kansspelen op 1 april 2021 formeel zijn gelegaliseerd, is de markt voor die kansspelen daadwerkelijk opengestaan op 1 oktober 2021.²⁰ Volgens de Kansspelautoriteit is de markt in de eerste

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, p. 2.

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 4, pp. 9–15.

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, p. 2.

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, p. 8; Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 4, p. 17.

⁹ Artikel 4a van de Wok.

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, p. 10; Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 4, pp. 15–17.

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, pp. 7–8.

¹² Artikel 33da, eerste lid, van de Wet op de kansspelen. Zie ook Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, pp. 12–13 en 36–39, en Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 4, p. 18.

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, pp. 2 en 15.

¹⁴ Stb. 2021, 37, p. 47.

¹⁵ Artikel 4a, tweede lid, van de Wok. Zie ook, expliciet, Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 14.

¹⁶ Artikel 2, eerste t/m vierde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: het wervingsbesluit). De grondslag hiervoor is artikel 4a, vijfde lid, van de Wok. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, pp. 14, 28–29, en artikel 6.2 van het Besluit kansspelen op afstand.

¹⁷ Artikel 4a, vijfde en zesde lid, van de Wok.

¹⁸ J. Hörnle e.a., Evaluation of regulatory tools for enforcing online gambling rules and channelling demand towards controlled offers, Brussel: Bureau voor publicaties van de Europese Unie 2018, p. 85.

¹⁹ reclamecode.nl/nrc/reclamecode-online-kansspelen-rok-2021, geraadpleegd 7 december 2022.

²⁰ Stb. 2021, 45, p. 3.

vier maanden na deze opening sterk gegroeid.²¹ Dit ging gepaard met een groot aantal reclame-uitingen.²² Aanvankelijk werd veel reclame gemaakt in de publieke buitenruimte, zoals in bushokjes en op billboards, maar sinds juni 2022 is er een verschuiving in bestedingen te zien van tv- en buitenreclame naar internet en sponsoring.²³

In totaal is er gedurende het eerste jaar na opening van de markt € 135 miljoen besteed aan reclame voor online kansspelen.²⁴ Ook is er een flink aantal sponsorovereenkomsten gesloten tussen aanbieders van online kansspelen en Nederlandse sportclubs en -organisaties. Deze contracten komen in zowel de professionele sport als de amateursport voor en zijn meestal langlopend van aard.²⁵

Uit een enquête van Ipsos blijkt dat 85 procent van het totale aantal spelers in februari 2022 speelde bij legale aanbieders.²⁶ Dit betekent dat de kanalisatiegraad toen 85 procent bedroeg in termen van spelers. In termen van webverkeer is het aantal uren dat mensen op illegale gokwebsites doorbrengen, sterk gedaald na 1 oktober 2021. Die uren lijken nu te worden doorgebracht op legale gokwebsites.²⁷ De commerciële dataleverancier H2 Gambling Capital schat de kanalisatieverwachting in termen van brutospelresultaat (de som van de inzetten minus de uitgekeerde prijzen) op 76 procent in 2022 en 80 procent in 2023.²⁸

Of de legalisering van online kansspelen naast kanalisatie ook een groei in het totale aantal spelers (legaal en illegaal samen) heeft teweeggebracht, is niet eenduidig vast te stellen. Volgens onderzoeksbureau Ipsos is het totale aantal spelers in de periode tussen 1 oktober 2021 en februari 2022 niet gegroeid.²⁹ Een aantal maanden later echter publiceerde het onderzoeksbureau Kantar Public cijfers waaruit zou kunnen worden afgeleid dat het totale aantal spelers wél is gegroeid.³⁰

Over de ontwikkelingen in risico- en probleemgedrag onder spelers in de afgelopen zes jaar zijn volgens de Kansspelautoriteit nog geen harde cijfers beschikbaar.³¹ Dit komt voornamelijk doordat de desbetreffende gegevensverwerking zes jaar stil lag in verband met een ontbrekende wettelijke grondslag daarvoor.³² Minder harde gegevens zijn er wel.³³ Hieruit blijkt onder meer dat er bij het op 1 oktober 2022 geopende Loket Kansspel een verschuiving te zien is van informatiegesprekken (bijvoorbeeld over het loket zelf en de wijze waarop een klacht over een kansspelaanbieder kan worden ingediend) naar hulpgesprekken, en dat de hulpvragen naar schatting van de loketmedewerkers overwegend afkomstig waren van mannen jonger dan veertig jaar. Verder is het aantal inschrijvingen in het CRUKS sinds 1 oktober 2021 gestaag opgelopen.³⁴ Hoe dit zich verhoudt tot de situatie voor 1 oktober 2021, toen het CRUKS nog niet bestond, vermeldt de Kansspelautoriteit niet.

²¹ De Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 8, verwacht op basis van ervaringen in het buitenland dat dit stabiliseert tot een trendmatige groei van ongeveer 13 tot 15 procent per jaar. In opdracht van het WODC heeft het onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval in september 2021 een rapport uitgebracht, dat geldt als nulmeting voor de geplande evaluatie van de Wet kansspelen op afstand in 2024. Zie A. Kruize, J. Snippe & J. de Muijnck, Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid, Breuer&Intraval 2021.

²² Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 4.

²³ Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, pp. 4, 19–22.

²⁴ Dit cijfer is afkomstig van onderzoeksbureau Nielsen. Zie F. op de Woerd & J. Noeken, 'Online casino's gaven € 135 miljoen aan reclame uit in een jaar. De Belgen lijken in te zetten op buitenreclame zolang het nog kan', casinonieuws.nl 31 oktober 2022. Zie ook Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, pp. 19–21.

²⁵ Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, pp. 21–22. Volgens S. Timmerman, 'Gokbedrijven binden zich massaal aan voetbalclubs, bezorgdheid stijgt', rtlnieuws.nl 22 juni 2022, en M. Geskus, 'Zorgen Kamerleden over online gokbedrijven in voetbalwereld: 'Problematisch'', nos.nl 29 september 2022, hebben inmiddels alle voetbalclubs in de eredivisie een dergelijke overeenkomst gesloten.

²⁶ Ipsos, NOGA Online Kansspel Barometer 2022, Amsterdam: Ipsos 2022, aangehaald in Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 11.

²⁷ Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 12.

²⁸ Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 13.

²⁹ Ipsos, NOGA Online Kansspel Barometer 2022, Amsterdam: Ipsos 2022, aangehaald in Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 11. De deelname aan illegale kansspelen op afstand wordt volgens de Kansspelautoriteit mogelijk onderschat.

³⁰ M. Kaal & L. van Thiel, Onderzoek spelersvoorkeuren 2022. Een onderzoek naar online gokken, Kantar Public 2022, aangehaald in Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 11.

³¹ Het Trimbos-instituut vermeldt ook dat er weinig recente feiten en cijfers zijn over gokken, gokverslaving en gokproblemen. Zie trimbos.nl/kennis/gamen-gokken/online-gokken-verslaving, geraadpleegd 28 november 2022. Het Trimbos-instituut heeft voorafgaand aan de opening van de markt voor kansspelen op afstand wel een onderzoeksagenda opgesteld. Zie A.J. van Rooij, A. Tuijnman & M. Kleijn, Kansspelverslaving, gokgerelateerde schade en gokproblematiek. Kennissynthese en onderzoeksagenda, Utrecht: Trimbos-instituut 2021. Kansspelverslaving, gokgerelateerde schade en gokproblematiek. Kansspelverslaving, gokgerelateerde schade en gokproblematiek. Kennissynthese en onderzoeksagenda, Utrecht: Trimbos-instituut 2021.

³² Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 15. Inmiddels is die grondslag er wel in de artikelen 30a en 30b van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz; zie de Memorie van Toelichting in Kamerstukken II 2019/20, 35562, 3) en artikelen 4.2 t/m 4.8 van het Uitvoeringsbesluit Wkkgz (zie de nota van toelichting in Stb. 2022, 258). De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zal de Tweede Kamer over de cijfers informeren voor het einde van 2022. Zie de brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 december 2022, p. 5.

³³ Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, pp. 15–18.

³⁴ Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, pp. 17–18.

d. Zorgen in de samenleving en de politiek

De effecten van de legalisering van online kansspelen hebben geleid tot zorgen in de Tweede Kamer, met als gevolg twee moties waarin wordt opgeroepen een verbod te introduceren voor ongerichte reclames voor risicovolle kansspelen.³⁵ De regering deelt deze zorgen en wijst op onderzoek naar de effecten van kansspelmarketing in het buitenland. Nadat online kansspelen in Spanje waren gelegaliseerd, was dit type kansspelen na kansspelautomaten de belangrijkste vorm van kansspelen waarvoor spelers professionele hulp zochten. Vooral jongere spelers vertoonden in Spanje problematisch spelgedrag.³⁶ Australisch onderzoek laat zien dat sportsponsoring kan bijdragen aan normalisering van online kansspelen onder jongeren.³⁷ De regering wijst verder op zorgen die zijn geuit vanuit de verslavingszorg en door personen die ervaring hebben met verslavingsproblematiek.³⁸

De regering heeft tegen deze achtergrond verboden dat vergunninghouders rolmodellen inzetten voor wervings- en reclamedoeleinden.³⁹ Ook heeft de regering een Nationaal Rapporteur Verslavingen ingesteld, die vanaf 1 december 2022 jaarlijks zal rapporteren over de ontwikkeling in en omvang van de verslavingsproblematiek in Nederland, waaronder ook kansspelverslaving.⁴⁰ De regering onderzoekt voorts of actuele ontwikkelingen nopen tot nadere maatregelen, zoals het instellen van speellimieten.⁴¹ Het ontwerpbesluit past binnen deze ontwikkeling en is dan ook een van de middelen waarmee de regering wil tegemoetkomen aan de geuite zorgen.⁴²

2. Inhoud van het ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit verbiedt ongerichte reclame voor online kansspelen. Onder ongerichte reclame wordt verstaan reclame die niet zo specifiek gericht is dat voldoende uitgesloten kan worden dat het kwetsbare groepen bereikt.⁴³ Het gaat hierbij in ieder geval over wervings- en reclameactiviteiten

- 1) via radio en televisie,⁴⁴
- 2) in kranten en tijdschriften of andere gedrukte, algemeen toegankelijke communicatiemiddelen,
- 3) in de openbare ruimte of op een voor het publiek toegankelijke plaats en
- 4) via het internet, tenzij met aantoonbare maatregelen wordt voorkomen dat kwetsbare groepen worden bereikt.⁴⁵

Volgens de nota van toelichting blijft het mogelijk om gericht reclame te maken, waardoor de geïnteresseerde – niet kwetsbare – speler kan worden bereikt. De kanalisatiedoelstelling blijft volgens de toelichting dan ook overeind.⁴⁶

Om te voorkomen dat vergunninghouders die zowel landgebonden kansspelen als online kansspelen aanbieden, worden bevoordeeld ten opzichte van vergunninghouders die alleen online kansspelen aanbieden, moeten die vergunninghouders ervoor zorgen dat hun ongerichte wervings- en reclameactiviteiten voor het landgebonden aanbod niet kunnen worden opgevat als reclame voor online kansspelen.⁴⁷

Het reclameverbod is gedurende twee jaar na inwerkingtreding van het ontwerpbesluit niet van toepassing op sportsponsoring en gedurende een jaar na inwerkingtreding van dit besluit niet van toepassing op alle andere vormen van sponsoring.⁴⁸ De regering licht toe dat zij aanbieders van online kansspelen en door hen gesponsorde organisaties de gelegenheid wil geven om zoveel mogelijk te

³⁵ Kamerstukken II 2021/22, 24557, 186 en Kamerstukken II 2021/22, 36029, 1. Zie ook de debatten van de Tweede Kamer van 6 oktober 2022, Kamerstukken II 2022/23, 24 557, 203, en 19 oktober 2022, Handelingen II 2022/23, nr. 14, item 1.

³⁶ G. Meerkkerk, A. Hammink en D. van de Mheen, De relatie tussen kansspelmarketing en gokken, een literatuuronderzoek, Rotterdam: IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving 2015, p. 3, aangehaald in de nota van toelichting, paragraaf 2; M. Chóliz, The challenge of online gambling: the effect of legalization on the increase in online gambling addiction, Journal of Gambling Studies 2016, pp. 749–756.

³⁷ A. Bestman e.a., Children's implicit recall of junk food, alcohol and gambling sponsorship in Australian sport, BMC Public Health 2015, 15:1022, pp. 1–9, aangehaald in de nota van toelichting, paragraaf 4.

³⁸ Brief van de minister voor Rechtsbescherming, 17 maart 2022, Kamerstukken II 32021/22, 3 996, U.

³⁹ Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 26 april 2022, nr. 3982479, tot wijziging van artikel 4 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, Stcrt. 2022, 11826.Stcrt. 2022, 11826.Stcrt. 2022, 11826. De grondslag voor deze regeling is artikel 2, achtste lid, van het wervingsbesluit.

⁴⁰ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 december 2022, p. 5.

⁴¹ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 december 2022, p. 6.

⁴² Nota van toelichting, paragraaf 1.

⁴³ Nota van toelichting, paragraaf 2.

⁴⁴ Zie de definitie van 'media-aanbod' in artikel 1.1 van de Mediawet 2008.

⁴⁵ Artikel I, onder artikel 2ab, tweede lid, van het ontwerpbesluit.

⁴⁶ Nota van toelichting, paragrafen 2 en 4.

⁴⁷ Artikel I, onder artikel 2ab, derde lid, van het ontwerpbesluit.

⁴⁸ Artikel II, eerste lid, van het ontwerpbesluit.

voldoen aan verplichtingen uit sponsoringovereenkomsten en om nieuwe sponsors te zoeken. Voor sportsponsoring geldt een langere overgangstermijn, omdat de financiering van sport het publieke doel van de volksgezondheid dient.⁴⁹

3. Probleemanalyse en probleemaanpak

Sinds de legalisering is het vergunninghouders voor online kansspelen toegestaan om reclame te maken. Het ontwerpbesluit adresseert het probleem dat de samenleving – waaronder ook kwetsbare groepen – sinds de legalisering van het online kansspel aanbod met een grote hoeveelheid ongerichte reclame wordt geconfronteerd.⁵⁰ Dit toont dat de verschillende doelstellingen van het kansspelbeleid, te weten het beschermen van de consument en het tegengaan van kansspelverslaving en criminaliteit, met elkaar op gespannen voet kunnen staan.

Reclame is weliswaar belangrijk om het doel van consumentenbescherming te bereiken (door middel van kanalisatie), maar de huidige hoeveelheid reclame brengt volgens de regering een ander beleidsdoel in gevaar: het tegengaan van kansspelverslaving.⁵¹ Het voorstel acht een verbod op ongerichte reclame voor online kansspelen noodzakelijk voor een beter evenwicht tussen deze doelstellingen.

De Afdeling onderschrijft het belang van de verslavingspreventie en de bescherming van kwetsbare groepen. Wel is het zo dat de toelichting het aan het ontwerpbesluit ten grondslag liggende probleem eerder kwalitatief dan kwantitatief duidt. Uit de hiervoor beschreven effecten na legalisering (zie punt 1.c van dit advies) blijkt dat het cijfermatig inzicht in het behalen van de doelstellingen van het kansspelbeleid momenteel beperkt is. Dat een bepaald gedeelte van de spelers is overgestapt van de illegale markt naar de legale markt wordt bevestigd, maar onduidelijk is hoe groot dat deel is. Er zijn aanwijzingen dat het aandeel nieuwe spelers sinds de legalisering is toegenomen, maar ook daar ontbreken eenduidige cijfers. Hetzelfde geldt voor de ernst en omvang van de verslavingsproblematiek.

Dit cijfermatig inzicht dient uiterlijk beschikbaar te zijn bij de in 2024 voorziene evaluatie van de Wet koa.⁵² Dat er op dit moment – ondanks verschillende onderzoeken en signalen – nog geen eenduidig cijfermatig inzicht is in de effecten van de legalisering en de reclame op de achterliggende beleidsdoelen, hoeft echter niet noodzakelijkerwijs in de weg te staan aan dit ontwerpbesluit.

Wel is van belang dat het gebrek aan een eenduidig beeld in de toelichting wordt onderkend en dat duidelijk wordt uitgelegd waarom, gegeven deze omstandigheden, desalniettemin op dit moment een verbod noodzakelijk is. Mede in verband met het ontbreken van cijfermatige informatie is het van belang dat verschillende reacties op het voorontwerp van dit besluit, waaronder die van de Kansspelautoriteit, een vergelijking maken met het (reclame)beleid voor verslavingsgevoelige activiteiten zoals roken en alcoholgebruik. Te denken valt aan de verdergaande beperking van reclame-uitingen waarin de Tabaks- en rookwarenwet voorziet.⁵³ De toelichting gaat niet in op deze vergelijking. De Afdeling adviseert om de toelichting op de genoemde punten aan te vullen.

4. Effectiviteit reclameverbod

a. Inleiding

Het ontwerpbesluit richt zich primair tot houders van een vergunning om een kansspel op afstand te organiseren.⁵⁴ Zij mogen geen ongerichte reclame maken. Onder ongerichte reclame wordt daarbij reclame verstaan die niet zo specifiek gericht is dat voldoende uitgesloten kan worden dat het kwetsbare groepen bereikt. Het ontwerpbesluit bevat een niet-limitatieve opsomming van uitingen die als ongerichte reclame moeten worden opgevat, waaronder reclame in de openbare ruimte en via de traditionele media. Via internet is het maken van ongerichte reclame door vergunninghouders verboden, tenzij aantoonbare maatregelen zijn getroffen waarmee

⁴⁹ Nota van toelichting, paragraaf 2.

⁵⁰ Nota van toelichting, paragraaf 1.

⁵¹ Nota van toelichting, paragrafen 1 en 4.

⁵² Wet van 20 februari 2019 tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand, artikel VIII.

⁵³ Tabaks- en rookwarenwet, artikel 5. Zie voor de beoordeling van een dergelijk verbod in het licht van artikel 10 EVRM, EHRM 5 maart 2009, Hachette Filipacchi Presse Automobile et Dupuy t. Frankrijk, nr. 13353/05, ECLI:CE:ECHR:2009:0305JUD001335305, punten 46 en 47 en EHRM 5 maart 2009, Société De Conception De Presse et D'édition et Ponson t. Frankrijk, nr. 26935/05, ECLI:CE:ECHR:2009:0305JUD002693505, punten 56 en 57.

⁵⁴ Voorgesteld artikel 2ab, eerste lid.

wordt voorkomen dat kwetsbare personen worden bereikt.⁵⁵ Voor houders van een vergunning voor kansspelen, anders dan een vergunning voor online kansspelen, blijft het toegestaan om ongerichte reclame te maken. Daaraan is de voorwaarde verbonden dat deze reclame niet kan worden opgevat als reclame voor een kansspel op afstand.⁵⁶

Met betrekking tot elk hierboven genoemd aspect van de regeling dienen zich vragen aan die de effectiviteit van de regeling zouden kunnen raken. Ook de rechtszekerheid speelt daarbij een rol. De vraag is steeds of de voorgestelde regeling voldoende duidelijke aanknopingspunten biedt voor betrokken partijen om de verplichtingen te kunnen uitvoeren dan wel voor de toezichthouder om de regeling te kunnen handhaven.

b. Reclame op internet: wat mag (niet) en onder welke voorwaarden?

Het ontwerpbesluit regelt dat onder ongerichte reclame onder meer wordt verstaan reclame via het internet, tenzij aantoonbare maatregelen zijn getroffen waarmee wordt voorkomen dat kwetsbare personen door de wervings- en reclameactiviteiten worden bereikt. De toelichting geeft aan dat reclame op internet, waaronder op social media, via direct e-mail, op digitale radio, maar ook via mediadiensten op aanvraag (on demand) of affiliate websites, onder het verbod valt. Reclame op websites die zich specifiek richten op degenen die interesse hebben in deelname aan kansspelen, zoals nieuws- en vergelijkingssites van kansspelen, is dus toegestaan. De gedachte is dat consumenten zelf kunnen besluiten om naar de websites van aanbieders of nieuws- en vergelijkingssites te gaan en daar de reclame te bekijken. Zij kunnen ook hun voorkeuren of instellingen op internet of bij mediadiensten op aanvraag aanpassen en er zo voor zorgen dat zij geen of minder reclame voor online kansspelen aangeboden krijgen.⁵⁷

De Afdeling merkt op dat aan deze regeling verschillende onduidelijkheden kleven met gevolgen voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en daarmee de effectiviteit van het verbod.

Een eerste concrete vraag in dit verband is of met betrekking tot het nemen van 'aantoonbare maatregelen' van de aanbieder een inspanningsverplichting of een resultaatverplichting wordt gevraagd. Gaat het erom dat een aanbieder maatregelen neemt die zichtbaar genoeg zijn? Of is het resultaat leidend in die zin dat de maatregel ook aantoonbaar ertoe moet leiden dat kwetsbare groepen niet bereikt worden? De eerste drempel is aanzienlijk lager dan de tweede.

Ten tweede is het de vraag op welk soort maatregelen gedoeld wordt. Daarop gaat de toelichting niet in, anders dan door een algemene verwijzing naar het gebruik van algoritmen om kwetsbare groepen te mijden.⁵⁸ Deze passage roept verschillende vragen op. Betekent dit dat aanbieders zelf algoritmen zouden moeten ontwikkelen om ervoor te zorgen dat hun reclames kwetsbare groepen niet bereiken? Moeten zij deze algoritmen ter toetsing voorleggen aan de Kansspelautoriteit om te beoordelen of deze voldoende adequaat zijn? Wat zijn de consequenties als de aanbieder zou willen kiezen voor het inzetten van gerichte reclame aan personen uit niet-kwetsbare groepen? In dat geval moeten mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt. Voor een dergelijke invulling van het begrip 'aantoonbare maatregel' zou ook de verhouding tot het privacyrecht, in het bijzonder de AVG, nader moeten worden bezien (zie daarover punt 5.b.II van dit advies).

Verder kan de vraag worden gesteld hoe de verantwoordelijkheid van de consument zich verhoudt tot die van de kanspelaanbieder. Kan een consument bij het eenmalig zoeken naar online kansspelen op Google via 'cookies' ook (lang) daarna met reclame voor online kansspelen worden geconfronteerd, bijvoorbeeld in banners bij nieuwswebsites of mailprogramma's? Hoeveel actie mag of moet van degene die tot een kwetsbare groep behoort worden verwacht om de genomen maatregel door de aanbieder 'in te schakelen' zodat hij niet met reclame wordt geconfronteerd? Te denken valt hierbij aan de situatie dat een consument geen 'pop-ups' meer kan zien. Een aanbieder moet dat mogelijk maken, maar de consument vervult hierin ook een rol doordat hij deze maatregel zelf zou moeten 'activeren'.

De Afdeling adviseert het onderscheid tussen gerichte en ongerichte reclame op internet in de toelichting te verduidelijken en de regeling op dat punt zo in te richten dat helder tot uitdrukking wordt gebracht wat van aanbieders van online kansspelen mag worden verwacht. In vervolg daarop dient in de toelichting te worden verduidelijkt hoe de toezichthouder haar taak op dit punt effectief kan vervullen. In dat kader adviseert de Afdeling met het oog op de uitvoerbaarheid de toelichting aan te

⁵⁵ Voorgesteld artikel 2ab, tweede lid.

⁵⁶ Voorgesteld artikel 2ab, derde lid.

⁵⁷ Nota van toelichting, paragraaf 2.

⁵⁸ Nota van toelichting, artikelsgewijze toelichting, artikel I, tweede lid.

vullen met concrete, uitgewerkte voorbeelden van maatregelen die de wetgever als adequaat beschouwt. Indien een rol wordt voorzien voor algoritmen, dient de inzet daarvan in de toelichting verder te worden uitgewerkt.

De hiervoor geschetste onduidelijkheden laten zien hoe complex het is om reclame op internet te reguleren. De Afdeling adviseert bij de evaluatie van de Wet koa nadrukkelijk aandacht te besteden aan de ervaringen met de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling. Voor een eventuele verdergaande beperking van reclame op internet zal immers een wijziging van de Wet koa zelf benodigd zijn.

c. Normadressaat

Het verbod richt zich tot houders van een vergunning tot het organiseren van online kansspelen. Uit de bepaling die de delegatiegrondslag vormt voor het betrokken besluit volgt ook dat uitsluitend nadere regels aan vergunninghouders kunnen worden gesteld. Op zichzelf moet dit ruim worden opgevat in die zin dat wervings- en reclameactiviteiten in de zin van het bedoelde besluit iedere vorm van communicatie waarmee vergunninghouders, al dan niet met behulp van derden, direct of indirect hun diensten of goederen aanprijzen. De toelichting benoemt in dit verband ook dat zogenoemde affiliate marketing onder het verbod valt tenzij aantoonbare maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat deze wervings- en reclameactiviteiten kwetsbare groepen bereiken.

De Afdeling merkt op dat met onvoldoende zekerheid kan worden vastgesteld of reclame-uitingen door derden, niet-zijnde houders van vergunningen voor online kansspelen, onder dit verbod kunnen worden geschaard als niet kan worden aangetoond dat er een verband bestaat tussen de vergunninghouder en de partij die reclame maakt. Niet alleen kunnen ingewikkelde en mogelijk verhullende juridische constructies, bijvoorbeeld via meerdere vennootschappen en contracten, daarin een drempel opwerpen. Ook het type reclame kan daarbij een rol spelen, waarbij bijvoorbeeld via een vorm van sluikreclame associaties met online kansspelen kunnen worden gemaakt.⁵⁹

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande in de toelichting nader te verduidelijken hoe het maken van reclame door andere partijen dan vergunninghouders effectief kan worden tegengegaan.

d. Reclame voor landgebonden en online kansspelen: wat mag (niet) en onder welke voorwaarden?

Het ontwerpbesluit voorziet in een verplichting voor de aanbieders van landgebonden kansspelen, waaronder casino's, om er zorg voor te dragen dat de ongerichte wervings- en reclameactiviteiten die nog zijn toegestaan, niet kunnen worden opgevat als reclame voor online kansspelen. Dit beoogt te voorkomen dat zij met reclame voor landgebonden kansspelen tevens – direct of indirect – reclame maken voor online kansspelen en zo een ongelijk speelveld ontstaat.⁶⁰

De toelichting schetst enkele opties maar laat het aan de aanbieders hoe zij hieraan invulling geven.⁶¹ De grenzen van wat deze aanbieders wel en niet mogen doen zijn daarmee onvoldoende scherp. De Kansspelautoriteit, die op de uitvoering dient toe te zien, wijst op het risico van doelgericht ontwijkgedrag door aanbieders en noemt de voorgestelde bepaling onvoldoende handhaafbaar.⁶² De Afdeling is van oordeel dat duidelijker moet worden genormeerd op welke wijze aanbieders voor landgebonden kansspelen reclame mogen maken, bijvoorbeeld door te verplichten dat voor reclame voor landgebonden kansspelen een andere naam wordt gehanteerd dan voor online kansspelen. De Afdeling adviseert het voorstel en de toelichting in deze zin aan te vullen.

5. Verhouding tot hoger recht

Zoals de regering onderkent, raakt het ontwerpbesluit aan het EVRM en het Unierecht. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. EVRM

De toelichting vermeldt dat een inperking van het recht om reclame te maken, inbreuk maakt op artikel 10 van het EVRM (het recht op vrijheid van meningsuiting) en dus bij wet moet zijn gesteld, een

⁵⁹ Uitvoeringstoets Kansspelautoriteit, p. 3.

⁶⁰ Nota van toelichting, paragraaf 2.

⁶¹ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming d.d. 14 oktober 2022 met in de bijlage het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in verband met de inperking van wervings- en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen, met nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.

⁶² Uitvoeringstoets ongerichte reclame door de Kansspelautoriteit, p. 3.

legitiem doel moet dienen en noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving.⁶³ Volgens de toelichting wordt aan elk van deze vereisten voldaan.⁶⁴ Meer in het bijzonder wijst de regering erop dat er een dringende maatschappelijke behoefte bestaat aan bescherming van kwetsbare groepen tegen kansspelverslaving, en dat de gevolgen van het ontwerpbesluit worden gemitigeerd door de beperking van het verbod tot ongerichte reclame. Het blijft vergunninghouders toegestaan om gericht reclame te maken.

De Afdeling constateert dat de partijen bij het EVRM een ruime *margin of appreciation* hebben als het gaat om inperking van reclame en artikel 10 van het EVRM,⁶⁵ en volgt daarom de redenering in de toelichting bij het ontwerpbesluit. De Afdeling adviseert wel om de toelichting aan te vullen met een expliciete verwijzing naar het belang bij bescherming van de publieke gezondheid. Het EHRM legt namelijk veel nadruk op de dringende maatschappelijke behoefte bij bescherming van de publieke gezondheid en de Europese consensus die daarover bestaat.⁶⁶ Tijdens de totstandkoming van de Wet koa is hieraan ook aandacht besteed.⁶⁷

b. Unierecht

i. Vrij verkeer van diensten

Het voorstel voor een verbod op ongerichte reclame voor online kansspelen raakt aan de dienstenvrijheid, zoals neergelegd in artikel 56 van het VWEU. Beperkingen van deze vrijheid dienen te beantwoorden aan één van de rechtvaardigingsgronden in het VWEU of een in de rechtspraak van het HvJEU erkend dwingend vereiste van algemeen belang. Voorts dient een beperking geschikt te zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder te gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is. De doelstelling die door de beperkende maatregel wordt gediend moet op samenhangende en stelselmatige wijze worden nagestreefd.⁶⁸

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat de doelstelling wordt nagestreefd om te voorkomen dat reclame kwetsbare groepen bereikt en daarmee het risico op verslaving terug te dringen. Hiermee beantwoordt de beperking aan een in de rechtspraak van het HvJEU erkend dwingend vereiste van algemeen belang.⁶⁹ De rechtspraak van het HvJEU erkent bovendien dat online kansspelen andere en ernstigere risico's met zich kunnen meebrengen voor consumenten dan traditionele markten voor kansspelen.⁷⁰ Evenwel wordt in punt 4 van dit advies geadviseerd op drie punten de effectiviteit van het reclameverbod nader toe te lichten, namelijk wat betreft reclame op internet, de normadressaat en de resterende mogelijkheden tot ongerichte reclame voor landgebonden aanbieders.

In het bijzonder ten aanzien van het laatstgenoemde, maar ook ten aanzien van de andere twee punten, wijst de Afdeling erop dat deze vragen omtrent de uitvoerbaarheid en effectiviteit tevens van belang zijn voor de beoordeling of is voldaan aan de Unierechtelijke eisen inzake de geschiktheid van de maatregel, en het op samenhangende en stelselmatige wijze nastreven van de doelstelling om kansspelverslaving tegen te gaan. Indien onderdelen van het ontwerpbesluit immers niet goed kunnen worden uitgevoerd of niet effectief zouden zijn, is evenmin verzekerd dat aan deze Unierechtelijke eisen wordt voldaan.

ii. AVG

Zoals geconstateerd in punt 4.b, licht de regering voorts nog onvoldoende toe welke 'aantoonbare

⁶³ Artikel 7 van de Grondwet beschermt ook de vrijheid van meningsuiting, maar is ingevolge het vierde lid niet van toepassing op handelsreclame. Zoals vermeld in de toelichting, paragrafen 3 en 4, valt het ontwerpbesluit dus buiten de reikwijdte van deze bepaling.

⁶⁴ Nota van toelichting, paragraaf 3.

⁶⁵ Zie onder andere EHRM 30 januari 2018, *Sekmadienis Ltd. t. Litouwen*, ECLI:CE:ECHR:2018:0130JUD006931714, par. 73. Zie ook EHRM 13 juli 2012 (GK), *Mouvement raélien Suisse*, ECLI:CE:ECHR:2012:0713JUD001635406, par. 61; EHRM 20 november 1989, *Markt intern Verlag GmbH and Klaus Beermann t. Duitsland*, ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, par. 33; EHRM 25 augustus 1998, *Hertel t. Zwitserland*, ECLI:CE:ECHR:1998:0825JUD002518194, par. 47; EHRM 24 februari 1994, *Casado Coca t. Spanje*, ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089.

⁶⁶ EHRM 5 maart 2009, *Hachette Filipacchi Presse Automobile et Dupuy t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2009:0305JUD001335305, par. 52; EHRM 5 maart 2009, *Société De Conception De Presse Et D'édition et Ponson t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2009:0305JUD002693505, par. 63.

⁶⁷ Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, p. 47. Zie ook Stb. 2021, 37, p. 63, en de Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 21 januari 2021, nr. 3181155, houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet kansspelen op afstand, Stcrt. 2021, 4507, p. 42.

⁶⁸ HvJEU 6 november 2003, C-243/01, *Gambelli*, ECLI:EU:C:2003:597, punten 65 en 67; HvJ EU 11 juni 2015, C-98/14, *Berlington Hungary*, ECLI:EU:C:2015:386, punt 64.

⁶⁹ HvJEU 24 maart 1994, C-275/92, *Schindler*, ECLI:EU:C:1994:119, punt 58; HvJEU 21 september 1999, C-124/97, *Läära e.a.*, ECLI:EU:C:1999:435, punt 33; HvJEU 21 oktober 1999, C-67/98, *Zenatti*, ECLI:EU:C:1999:514, punt 31.

⁷⁰ HvJEU 8 september 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International Ltd*, ECLI:EU:C:2009:519, punt 70; HvJEU 8 september 2010, C-46/08, *Carmen Media Group*, ECLI:EU:C:2010:505, punt 103.

maatregelen' ervoor kunnen zorgen dat reclame op internet niet terecht komt bij kwetsbare groepen. Dit maakt dat onduidelijk is hoe de noodzaak tot het treffen van zulke maatregelen zich verhoudt tot het privacyrecht, meer in het bijzonder de AVG. Dat zich problemen op dit vlak zullen voordoen, is op voorhand geenszins uit te sluiten.

De in de toelichting gesuggereerde gebruikmaking van algoritmen komt namelijk neer op een verwerking van persoonsgegevens waarvoor de AVG een expliciete grondslag vereist.⁷¹ Hierbij komt de vraag op welke persoonsgegevens dienen te worden verwerkt, en of bijzondere categorieën van persoonsgegevens dienen te worden verwerkt, zoals gegevens over iemands gezondheid.⁷² Dergelijke vragen dringen zich temeer op als vergunninghouders hun wervings- en reclameactiviteiten uitbesteden aan derden. Als die derden bijvoorbeeld het CRUKS moeten raadplegen om te kunnen vaststellen of iemand verslavingsgevoelig is, leidt dit tot uitwisseling van gevoelige persoonsgegevens.⁷³

iii. Conclusie

De Afdeling adviseert in de toelichting nadere aandacht te besteden aan de verenigbaarheid van het reclameverbod met het vrij verkeer van diensten en de AVG.

6. Subdelegatie naar ministeriële regeling

De regeling voorziet in een subdelegatiebepaling waarin bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld betreffende de toepassing van de bepaling waarin het reclameverbod is geregeld. Volgens de toelichting kan bijvoorbeeld worden gedacht aan regels ter concretisering van de norm over wanneer een reclame voor een ander kansspel kan worden opgevat als reclame voor een kansspel op afstand.

De Afdeling merkt op dat de delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk moet worden begrensd.⁷⁴ Verder geldt in de regel dat delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister wordt beperkt 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.⁷⁵

Aangezien de toelichting slechts summier ingaat op de mogelijke inhoud van de ministeriële regeling, kan niet worden vastgesteld of de mogelijke inhoud van de regeling voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Illustratief is daarbij dat de vraag kan worden gesteld of het type normen dat de toelichting bij wijze van voorbeeld noemt, in dit licht geschikt is voor een ministeriële regeling of veeleer op het niveau van een algemene maatregel van bestuur in het onderhavige ontwerpbesluit een plaats moet krijgen.

De Afdeling adviseert om de noodzaak van subdelegatie naar een ministeriële regeling te heroverwegen. Als de regering vasthoudt aan een regeling voor subdelegatie, adviseert de Afdeling om dit dragend te motiveren en in de toelichting zo concreet mogelijk uiteen te zetten welke inhoud deze regeling zal krijgen.

7. Overgangstermijn (sport)sponsoring

Het ontwerpbesluit voorziet in een overgangstermijn voor sponsoring. Het verbod op ongerichte reclame is twee jaar niet van toepassing op sportsponsoring en een jaar niet van toepassing op andere vormen van sponsoring. De rechtvaardiging voor deze overgangstermijn ligt volgens de toelichting in de rechtszekerheid van contractanten die een sponsorovereenkomst hebben afgesloten, en in het belang van sport voor de samenleving, in het bijzonder voor de volksgezondheid. Aangezien veel sportclubs inmiddels contracten hebben gesloten met aanbieders van online kansspelen, moet hun de tijd worden gegund naar een andere sponsor over te stappen. Deze overgangstermijn start bij de inwerkingtreding van het besluit.⁷⁶

De Afdeling merkt op dat de tekst van het ontwerpbesluit de mogelijkheid openlaat dat organisaties gedurende de overgangstermijn nieuwe contracten met aanbieders van online kansspelen sluiten. De toelichting gaat enkel in op de noodzaak van een overgangstermijn voor bestaande contracten. De

⁷¹ Artikel 6, eerste lid, AVG.

⁷² Artikel 9 AVG.

⁷³ Zie Stb. 2021, 37, p. 175. Zie over de privacyrisico's in het kader van de Wok ook Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, pp. 46–47 en 49–54.

⁷⁴ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.23.

⁷⁵ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.24.

⁷⁶ Nota van toelichting, paragraaf 2.



Afdeling adviseert deze mogelijkheid in de toelichting dragend te motiveren en, zo dit niet mogelijk is, uit te sluiten.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in verband met de inperking van wervings- en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming van 14 oktober 2022, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 4258535;

Gelet op artikel 4a, vijfde lid, van de Wet op de kansspelen;

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

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Rechtsbescherming van;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Na artikel 2a van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2ab

1. Houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand ontplooiën geen ongerichte wervings- en reclameactiviteiten ten aanzien van de door hen aangeboden kansspelen.
2. Onder ongerichte wervings- en reclameactiviteiten wordt in ieder geval verstaan enige vorm van wervings- en reclameactiviteiten:
 - a. via het media-aanbod bedoeld in artikel 1.1 van de Mediawet;
 - b. in kranten en tijdschriften of andere gedrukte, algemeen toegankelijke communicatiemiddelen;
 - c. in de openbare ruimte of op een voor het publiek toegankelijke plaats;
 - d. via het internet, tenzij aantoonbare maatregelen zijn getroffen waarmee wordt voorkomen dat personen, bedoeld in artikel 2, derde en vierde lid, door de wervings- en reclameactiviteiten worden bereikt.
3. De houder van een andere vergunning op grond van de wet dan een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand, draagt er zorg voor dat zijn ongerichte wervings- en reclameactiviteiten niet kunnen worden opgevat als reclame voor kansspelen op afstand.
4. Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld betreffende de toepassing van dit artikel.

ARTIKEL II

1. Het verbod op grond van artikel 2ab, eerste en tweede lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen is gedurende twee jaar na inwerkingtreding van dit besluit niet van toepassing op de sportsponsoring en gedurende één jaar na inwerkingtreding van dit besluit niet van toepassing op alle andere vormen van sponsoring.
2. Onder sponsoring als bedoeld in het eerste lid van dit artikel wordt verstaan: het verstrekken van financiële of andere bijdragen als tegenprestatie voor het neutraal vermelden of vertonen van de naam, merk, beeldmerk of enig ander onderscheidend teken van de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2023.

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

De Minister voor Rechtsbescherming,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Aanleiding en doelstelling

Deze algemene maatregel van bestuur (hierna: besluit) strekt tot invoering van een verbod op ongerichte reclame voor kansspelen op afstand. Doel van het verbod is de hoeveelheid ongerichte reclame terug te dringen en het brede en ongerichte bereik daarvan te verminderen om zo veel mogelijk te voorkomen dat deze reclame kwetsbare groepen bereikt. Hiermee wordt beoogd het risico op verslaving onder die groepen terug te dringen.

Binnen het kansspelbeleid staan drie beleidsdoelen centraal: het beschermen van de consument, het tegengaan van kansspelverslaving en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit zoals witwassen. Het maken van reclame levert een bijdrage aan het eerste beleidsdoel; het beschermen van de consument. Reclame zorgt ervoor dat personen die willen deelnemen aan kansspelen kennis kunnen nemen van het legale aanbod en draagt daarmee bij aan kanalisatie: het leidt spelers van het illegale naar het legale aanbod.

Binnen het legale aanbod gelden strenge regels om spelers als consumenten te beschermen. Zo kunnen spelers erop vertrouwen dat het spel eerlijk verloopt, betrouwbaar is en dat aanbieders de spelerswinst uitkeren. Daarnaast moet de vergunde aanbieder maatregelen hebben getroffen met het oog op verslavingspreventie.

Sinds op 1 april 2021 de Wet kansspelen op afstand (hierna: Wet Koa) in werking is getreden en de kansspelautoriteit vanaf 1 oktober 2021 de eerste vergunningen voor het aanbieden van kansspelen op afstand heeft verleend, is de hoeveelheid reclame voor kansspelen op afstand sterk toegenomen. Vanuit de verslavingszorg en door personen die zelf ervaring hebben met verslavingsproblematiek zijn signalen afgegeven dat zij daar moeite mee hebben, met name vanwege het brede en ongerichte bereik van de reclames. Onderzoek laat ook zien dat reclame voor online kansspelen veelal gezien wordt via kanalen met een zeer breed bereik, zoals op televisie en radio, op straat en op willekeurige websites.¹

Ook de Tweede Kamer heeft aandacht gevraagd voor de negatieve effecten van de grote hoeveelheid ongerichte reclame. In een motie heeft de Tweede Kamer aangegeven dat er sinds de opening van de markt voor kansspelen op afstand een grote toename is van het aantal uren dat mensen doorbrengen op sites waarop kansspelen op afstand worden aangeboden en dat consumenten bestookt worden op allerlei media met een grote hoeveelheid ongerichte reclame voor deze kansspelen. Door de Tweede Kamer is benadrukt dat dit mogelijk grote maatschappelijke gevolgen heeft, zoals financiële problemen en verslavingsproblematiek. De Tweede Kamer heeft de regering dan ook opgeroepen een verbod in te stellen op ongerichte reclame voor risicovolle kansspelen en deze oproep later herhaald.²

In aanvulling op de signalen uit de verslavingszorg en door personen die zelf ervaring hebben met verslavingsproblematiek alsmede de moties van de Tweede Kamer, is door de kansspelautoriteit vastgesteld dat jongeren tussen de 18 en 23 jaar oververtegenwoordigd zijn in de populatie Nederlanders met een spelersaccount voor kansspelen op afstand.³ Verder blijkt uit onderzoek dat bijna de helft van de Nederlanders aangeeft dat kinderen in hun omgeving reclames en sponsoring zien van online goksites.⁴ Uit ditzelfde onderzoek blijkt dat jongeren tussen de 18 en 23 jaar online kansspelaanbieders ook vaker kennen dan oudere leeftijdsgroepen via reclame op straat, willekeurige websites of via sponsoring van (sport)evenementen⁵ en de reclame wekt voor ongeveer een derde van jongeren ook vaker dan bij andere leeftijdsgroepen de interesse om te gaan gokken en jongeren ervaren reclame voor online kansspelen ook relatief vaker dan andere leeftijdsgroepen als uitnodigend om (weer) te gaan spelen.⁶ Tegen de hiervoor geschetste achtergrond is in de eerste plaats de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen aangepast, zodat het inzetten van rolmodellen voor wervings- en reclamedoeleinden verboden is.⁷

Het onderhavige besluit voorziet in een algemeen verbod op ongerichte wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op afstand door wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: BWRVK). Ook voorziet dit besluit in een specificering van hetgeen in ieder geval onder ongerichte wervings- en reclameactiviteiten wordt verstaan, een verplichting voor

¹ Kamerstukken II 2021/22, 24 557, 197, bijlage: M. Kaal en L. van Thiel, 'Onderzoek spelersvoorkeuren 2022' (Kantar 2022), p. 13.

² Kamerstukken II 2021/22, 24 557, 186 en Kamerstukken II 2021/22, 36 029, 1.

³ Kansspelautoriteit, 'Jaarverslag Kansspelautoriteit 2021', addendum, p. 52.

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 24 557, 197, bijlage: M. Kaal en L. van Thiel, 'Onderzoek spelersvoorkeuren 2022' (Kantar 2022), p. 33.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 24 557, 197, bijlage: M. Kaal en L. van Thiel, 'Onderzoek spelersvoorkeuren 2022' (Kantar 2022), p. 13.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 24 557, 197, bijlage: M. Kaal en L. van Thiel, 'Onderzoek spelersvoorkeuren 2022' (Kantar 2022), p. 15.

⁷ Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 26 april 2022, Stcrt. 2022, 11826.

aanbieders die (tevens) over een vergunning voor andere kansspelen dan kansspelen op afstand beschikken om ervoor te zorgen dat ongerichte reclame voor andere kansspelen niet kan worden opgevat als reclame voor kansspelen op afstand en een overgangstermijn voor sponsoring als vorm van ongerichte wervings- en reclameactiviteiten.

2. Inhoud van het besluit

Reikwijdte verbod

Het verbod op ongerichte wervings- en reclameactiviteiten dat in dit besluit is vervat richt zich specifiek op kansspelen op afstand, vaak ook wel *online kansspelen* genoemd. Deze keuze is gemaakt omdat de aanleiding voor het verbod is gelegen in de sterke toename van de hoeveelheid kansspelreclame na de opening van de markt voor kansspelen op afstand in oktober 2021. Uit onderzoek komt ook naar voren dat problematisch spelen relatief vaak op internet plaatsvindt.⁸ Zo bleek in Spanje na de legalisering van dit deel van de markt dat kansspelen op afstand een van de meest voorkomende vormen van kansspelen werden waarvoor probleemspelers professionele hulp zochten en dat er ook veel sneller professionele hulp werd gezocht dan bij andere kansspelen het geval was. Vooral onder jongeren bleken kansspelen op afstand relatief vaak en snel tot problemen te leiden.⁹

Onderzoeken bevestigen dat de risico's bij kansspelen op afstand nog iets groter zijn dan bij de landgebonden varianten. Daarbij spelen verschillende factoren een rol. Zo is er bij kansspelen op afstand geen direct contact tussen speler en aanbieder en daardoor kan deze vorm grotere en andere risico's op onder andere kansspelverslaving met zich meebrengen.¹⁰ Verder is de directe beschikbaarheid van kansspelen op afstand groter. Er is geen bezoek aan een vestiging van een aanbieder nodig, maar een speler heeft, bijvoorbeeld via een smartphone, onmiddellijk, vanaf elke plaats – ook vanuit de thuissituatie – en op elk moment van de dag toegang tot de kansspelen op afstand. Daarnaast kan er lang worden gespeeld (24/7), kunnen meerdere weddenschappen tegelijkertijd worden afgesloten en kan er op meerdere schermen tegelijk worden gespeeld.¹¹

Verbod ongerichte reclame

Doel van dit besluit is dat aanbieders van kansspelen op afstand hun wervings- en reclameactiviteiten op voorhand op een zodanige wijze sturen dat deze activiteiten alleen nog afgebakende doelgroepen bereiken. Het is met name van belang om bepaalde leeftijdscategorieën zoveel mogelijk van wervings- en reclameactiviteiten uit te sluiten. Daarom voorziet dit besluit in een verbod op ongerichte reclame.

Onder ongerichte reclame wordt daarbij reclame verstaan die niet zo specifiek gericht is dat voldoende uitgesloten kan worden dat het kwetsbare groepen bereikt. Omdat een algemene definitie van ongerichte reclame niet te geven is, is in dit besluit geregeld dat hieronder in elk geval reclame in de openbare ruimte wordt verstaan, zoals op billboards en abri's, maar ook reclame in voor het publiek toegankelijke ruimtes, zoals in bioscopen en cafés, en via publiek toegankelijke media, zoals radio, televisie, kranten en tijdschriften.

Onder publiek toegankelijk worden daarbij ruimtes en media verstaan die in beginsel voor een ieder toegankelijk zijn. Dit omvat ook een ruimte of medium waarbij aan de toegang voorwaarden zijn verbonden, zoals een entreprijs, leeftijdsgrens, lidmaatschap of abonnement, zolang iedereen die aan de voorwaarde voldoet maar toegang kan verkrijgen en dit in beginsel voor een ieder geldt. Besloten ruimtes of besloten media vallen hier dus niet onder. De identiteit van de aanwezigen is daar bepalend voor de toegang en daarmee staan deze ruimtes en media alleen voor specifieke personen open.

Ook andere vormen van ongerichte reclame vallen onder het verbod. Gedacht kan worden aan mailings op adres die aanbieders via de post versturen zonder de identiteit van de adresbewoners te kennen, maar ook vormen van reclame die niet op specifieke doelgroepen gericht kunnen zijn zoals promotionele kansspelen die aanbieders organiseren om de door hen georganiseerde kansspelen op afstand onder de aandacht te brengen.

Reclame op internet, waaronder op social media, via direct e-mail, op digitale radio, maar ook via

⁸ G. Meerkerk, A. Hammink en D. van de Mheen, 'De relatie tussen kansspelmarketing en gokken, een literatuuronderzoek' (IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving, 2015), p. 4.

⁹ G. Meerkerk, A. Hammink en D. van de Mheen, 'De relatie tussen kansspelmarketing en gokken, een literatuuronderzoek' (IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving, 2015), p. 3.

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 24 557, 179, bijlage: A. Kruize, J. Snippe en J. de Muijnck, 'Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid' (Breuer & Intraal Onderzoek & Advies, 2021), p. 1.

¹¹ D.E. de Bruin, 'Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod', (CVO-Research & Consultancy, 2017), p. 17.

mediadiensten op aanvraag (on demand) of affiliate websites valt onder het verbod tenzij aantoonbare maatregelen zijn getroffen waarmee wordt voorkomen dat de reclame kwetsbare groepen bereikt. Reclame op websites die zich specifiek richten op degenen die interesse hebben in deelname aan kansspelen, zoals nieuws- en vergelijkingssites van kansspelen, is dus toegestaan zolang aantoonbare maatregelen zijn getroffen waarmee wordt voorkomen dat kwetsbare groepen bereikt worden.

Dat het verbod zich tot ongerichte reclame beperkt is mede ingegeven doordat de consument bij specifiek gerichte reclame veelal een zodanige invloed kan uitoefenen, dat degene zich kan uitsluiten van reclame voor kansspelen op afstand. Zo kunnen zij zelf besluiten om naar de websites van aanbieders of nieuws- en vergelijkingssites te gaan en daar de reclame bekijken, maar kunnen ook hun voorkeuren of instellingen op internet of bij mediadiensten op aanvraag aanpassen en er zo voor zorgen dat zij geen of minder reclame voor kansspelen op afstand aangeboden krijgen.

De verwachting is dat de gevolgen van het verbod op ongerichte reclame voor de kanalisatiedoelstelling daarmee ook acceptabel zullen zijn. Er blijft ruimte om gericht reclame te maken, waardoor de geïnteresseerde – niet kwetsbare – speler kan worden bereikt. Door de kansspelautoriteit wordt erop toegezien dat illegale aanbieders geen reclame maken in de online omgeving en zij handhaaft daar ook op.¹² Naast reclame is tevens de beschikbaarheid van aantrekkelijk aanbod een belangrijke factor voor kanalisatie. De toetreding van nieuwe vergunde aanbieders en daarmee uitbreiding van het aanbod draagt daaraan bij.

Verplichting andere aanbieders om ook geen reclame voor online kansspelen te maken

Dat het verbod specifiek op kansspelen op afstand ziet, betekent voor de aanbieders van andere kansspelen dat zij wel ongerichte reclame mogen maken. Om te voorkomen dat de aanbieders die zowel beschikken over een vergunning voor kansspelen op afstand, als over een vergunning voor andere kansspelen hier oneigenlijk voordeel van hebben of dit een weg opent voor houders van een vergunning voor kansspelen op afstand om hun product via een andere aanbieder te laten aanprijzen, moeten alle vergunninghouders er voor zorgen dat wervings- en reclameactiviteiten voor andere kansspelen niet kunnen worden opgevat als reclame voor kansspelen op afstand. Dit besluit voorziet in dat kader in een verplichting voor de aanbieders van andere kansspelen om er zorg voor te dragen dat de ongerichte wervings- en reclameactiviteiten die nog zijn toegestaan, niet kunnen worden opgevat als reclame voor kansspelen op afstand. Dat wil bijvoorbeeld zeggen dat de aanbieders die onder een vergelijkbare naam zowel kansspelen op afstand als andere kansspelen aanbieden, in hun reclame-uitingen een onderscheid moeten maken tussen het aanbod van kansspelen op afstand en het andere kansspelaanbod. Dit om te voorkomen dat zij met reclame voor andere kansspelen tevens -direct of indirect- reclame maken voor kansspelen op afstand en er tussen de verschillende aanbieders geen gelijk speelveld meer is.

Deze verplichting is een aanvulling op de reeds bestaande beperkingen die voor wervings- en reclameactiviteiten voor alle kansspelen gelden, zoals het verbod om reclames op kwetsbare groepen te richten. Het is aan de aanbieders van de kansspelen om te bepalen hoe zij aan deze verplichting invulling geven. Denkbaar is bijvoorbeeld dat dit aanbieders aanleiding geeft voor het andere kansspelaanbod dan het aanbod van kansspelen op afstand een duidelijk afwijkende naam te gebruiken, een ander merk of beeldmerk te kiezen, te verwijzen naar een specifieke vestiging, af te zien van het in beeld brengen van de middelen die voor kansspelen op afstand kunnen worden gebruikt zoals laptops of smartphones of te verwijzen naar het op de vestiging aangeboden entertainment. Beslissend is dat aanbieders voorkomen dat reclame voor hun kansspelaanbod als reclame voor kansspelen op afstand kan worden opgevat. Voor de volledigheid wordt overigens nog opgemerkt dat een casino of een speelautomatenhal ook een voor het publiek toegankelijke ruimte is. Reclame voor kansspelen op afstand is daar dus evenmin toegestaan.

Overgangstermijn sponsoring

Het verbod op ongerichte wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op afstand houdt tevens in dat sponsoring aan banden wordt gelegd. Voor zover een aanbieder van kansspelen op afstand zijn product middels sponsoren via ongerichte kanalen onder de aandacht brengt, is dit eveneens een vorm van ongerichte werving en reclame. Deze activiteiten zijn na de inwerkingtreding van dit besluit dus evenmin toegestaan. Om de aanbieders van online kansspelen alsmede bijvoorbeeld de makers van televisieprogramma's, organisatoren van evenementen, sporters en sportclubs de gelegenheid te geven om zo veel als mogelijk aan de verplichtingen uit de bestaande overeenkomsten te voldoen en

¹² Uit onderzoek blijkt dat ongeveer 2% van de Nederlanders wel eens bij illegale aanbieder heeft deelgenomen aan een kansspel op afstand. Daarbij is kenbaar gemaakt dat de belangrijkste redenen voor deelname waren dat illegale aanbieder spellen of weddenschap aanbieden die legale aanbieders niet hebben en dat de rendementen hoger zijn, zie: *Kamerstukken II 2021/22, 24 557, 197*, bijlage: M. Kaal en L. van Thiel, 'Onderzoek spelersvoorkeuren 2022' (Kantar 2022), p. 25.

op zoek te gaan naar andere sponsors, voorziet dit besluit wel in een overgangstermijn. Voor sportsponsoring, waaronder het sponsoren van sporters en teams van sporters, maar ook bijvoorbeeld clubs, competities, shirts en ander materiaal is voorzien in een overgangstermijn van twee jaar. Voor alle overige vormen van sponsoring is dit één jaar. Beide vanaf de inwerkingtreding van dit besluit. Er is voor een langere overgangstermijn voor sport gekozen vanwege het bijzondere belang dat aan sport wordt gehecht. Sport is voor de volksgezondheid van groot belang en een verbod op sponsoring heeft voor de sport verstrekken financiële implicaties; om die reden wordt de sport meer tijd gegund om op zoek te gaan naar andere sponsors.

Toezicht en handhaving

De kansspelautoriteit zal toezien op de naleving van het verbod dat in dit besluit is opgenomen en bij overtreding handhavend optreden. Op grond van artikel 35a van de Wok kan de kansspelautoriteit daarbij, wegens overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 4a van de Wok en dus ook wegens overtreding van dit besluit, een bestuurlijke boete opleggen.

Hierbij wordt benadrukt dat het verbod op ongerichte reclame een aanvulling is op een aantal bestaande beperkingen. Zo moeten de aanbieders op grond van artikel 4a, tweede lid, van de Wok op zorgvuldige en evenwichtige wijze vormgeven aan wervings- en reclameactiviteiten waarbij zij in het bijzonder moeten waken voor onmatige deelname aan kansspelen. Verder mogen zij hun wervings- en reclameactiviteiten op grond van artikel 2, derde lid, van het BWRVK niet richten op maatschappelijk kwetsbare groepen. Op grond artikel 2, vierde lid, van het BWRVK mogen zij hun wervings- en reclameactiviteiten tevens niet richten op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar en personen die zich hebben uitgesloten van deelname aan de door hen georganiseerde kansspelen. Het voorgaande geldt ook voor sponsoring als bijzondere vorm van werving en reclame.

Voorts gelden er op grond van de artikelen 2.94, derde lid, en 3.7, vijfde lid, van de Mediawet 2008 tijdsvensters voor het uitzenden van kansspelreclame. Tussen 6:00 en 19:00 uur is geen kansspelreclame voor minder risicovolle kansspelen toegestaan, namelijk reclame voor kansspelen waarbij het risico op verslaving lager is zoals de staatsloterij, de lotto en goede doelen loterijen. Reclame voor risicovolle kansspelen mag pas vanaf 21:00 uur worden uitgezonden, namelijk reclame voor de instantloterij (krasloten), sportwedenschappen (landgebonden), de totalisator (harddraverijen en paardenrennen), speelcasino's, speelautomatenhallen en kansspelen op afstand (waaronder online sportwedenschappen).

3. Administratieve lasten en financiële gevolgen

Gevolgen in algemene zin

Het verbod raakt de bestaande houders van vergunningen voor kansspelen op afstand. Zij hebben aanzienlijk minder mogelijkheden om wervings- en reclameactiviteiten te ontplooiën en hun producten en diensten onder de aandacht te brengen en daardoor lopen zij mogelijk inkomsten mis. Zij zullen zich bovendien genooddacht zien hun bestaande wervings- en reclameactiviteiten anders vorm te geven.

Het verbod heeft verder gevolgen voor bedrijven die in de toekomst vergunningen voor kansspelen op afstand verkrijgen. Voorstelbaar is dat zij door het verbod in het geheel geen, of anders voor een aanzienlijk kortere periode, ongericht reclame kunnen maken. Een verbod zal voor hen dan niet alleen inhouden dat zij minder spelers kunnen aantrekken en hierdoor minder inkomsten kunnen genereren, maar het kan ook gevolgen hebben voor het verwerven van een voldoende concurrerende positie bij hun toetreding tot de markt. In het verlengde daarvan geldt ook voor reclame- en mediabureaus, media-exploitanten en andere bedrijven die reclame faciliteren dat het verbod hen raakt en dat zij mogelijk inkomsten mislopen. Het verbod houdt tevens een verbod in op sponsoring door aanbieders van kansspelen op afstand. Dit betekent dat de door hen gesponsorde partijen ook gevolgen van het besluit zullen ondervinden en – op termijn – andere sponsors zullen moeten zoeken.

Dat met dit besluit het verbod desalniettemin wordt ingevoerd, komt doordat er een dringende maatschappelijke behoefte is om kwetsbare groepen beter tegen de risico's van kansspelreclame, specifiek reclame voor kansspelen op afstand, te beschermen. Naar verwachting heeft een verbod tot gevolg dat kwetsbare groepen aanzienlijk minder vaak worden geconfronteerd met reclame voor kansspelen op afstand. Zodoende zal dit besluit eraan bijdragen dat mensen met een verslavingsproblematiek minder geprikkeld worden door reclame en de neiging tot terugval in hun verslavingspatronen wordt vermeden. Verder is de verwachting dat het verbod vooral ook het risico op verslaving of onmatig speelgedrag onder jongeren onder de 24 jaar beperkt.

Het financiële belang van de bestaande en toekomstige houders van vergunningen voor kansspelen

op afstand, maar ook de reclame- en mediabureaus, media-exploitanten en andere bedrijven die reclame faciliteren alsmede de partijen die door de aanbieders van kansspelen op afstand worden gesponsord moet hiervoor wijken. Doordat het verbod zich beperkt tot ongerichte reclame en alleen betrekking heeft op kansspelen op afstand worden de aanbieders daarbij echter niet verder in belangen geraakt dan nodig is om kwetsbare groepen beter te beschermen. Daarnaast is er nog steeds ruimte voor – aldus gerichte – reclame met het oog op kanalisatie naar het legale kansspel aanbod.

Hierbij wordt opgemerkt dat het onderhavige verbod te voorzien was. De hiervoor genoemde partijen voor wie dit verbod relevant is konden in ieder geval al vanaf 18 december 2021, het moment dat de Tweede Kamer de eerste motie aannam, rekening houden met de invoering van een verbod en zich daarop voorbereiden. Het verbod levert bovendien geen onevenredig nadeel op dat het normaal maatschappelijk risico (of normaal ondernemersrisico) van deze partijen te boven gaat. Partijen worden op dezelfde manier met dit nadeel geconfronteerd als andere partijen uit hun sector. Voorts was nadere regulering van de mogelijkheid om reclame te maken in de toekomst te voorzien, aangezien dit door de minister voor Rechtsbescherming eerder is aangegeven, afhankelijk van kanalisatiegraad en effecten op de doelen van kansspelbeleid. Dit behoort dan ook tot het normale maatschappelijke ondernemersrisico, mede gezien het risicovolle product waar het bij kansspelen op afstand om gaat en het belang van het voorkomen van kansspelverslaving.

Grondrechten

Het verbod heeft grondrechtelijke implicaties. In artikel 7, vierde lid, van de Nederlandse Grondwet is handelsreclame uitgezonderd van het recht op vrijheid van meningsuiting, maar reclame wordt als onderdeel van de vrijheid van meningsuiting wel beschermd op grond van artikel 10 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Dit betekent dat een verbod op ongerichte reclame en sponsoring voor kansspelen op afstand leidt tot een beperking van dit grondrecht. Het tweede lid van artikel 10 biedt daar ook ruimte voor, het grondrecht is niet absoluut, maar op grond van artikel 10, tweede lid is wel vereist dat de beperking is voorzien bij wet (*prescribed by law*), een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving.

De inperking van het grondrecht is met dit besluit voorzien bij wet in de zin van het EVRM. Het EVRM eist niet dat de beperking in een wet in formele zin vastligt, maar in een regeling die ten minste een wettelijke basis heeft. Die basis is in dit geval artikel 4a van de Wet op de kansspelen waarin is vastgelegd dat er mogelijkheden zijn om beperkingen op te leggen aan de wervings- en reclameactiviteiten die aanbieders ontplooiën. Dat de beperking een legitiem doel moet dienen en noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving houdt in dat de beperking noodzakelijk moet zijn om te beantwoorden aan een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*) en moet voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De dringende maatschappelijke behoefte is in dit geval gelegen in het feit dat kwetsbare groepen nu onvoldoende tegen de negatieve effecten van ongerichte kansspelreclame worden beschermd, terwijl deze bescherming juist tot de doelen van kansspelbeleid behoort. Door het verbod tot ongerichte reclame voor kansspelen op afstand en sponsoring door de aanbieders van die kansspelen te beperken, gaat het verbod ook niet verder dan voor die bescherming noodzakelijk is en daarmee voldoet het besluit aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Daar komt bij dat al geruime tijd bekend is dat er een verbod op ongerichte reclame voor kansspelen op afstand zal worden ingevoerd. Aanbieders, maar ook gesponsorde partijen, kunnen in belangrijke mate dus al met de beperkingen rekening houden of daarop anticiperen. Zodoende worden de gevolgen van het verbod gemitigeerd. Bovendien biedt dit ook een waarborg dat de beperkingen voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

Vrije verkeer van diensten

Tot slot is van belang dat uit vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (HvJEU) blijkt dat kansspelen worden aangemerkt als economische activiteiten. Het maken en aanbieden van kansspelreclame is daarmee een dienst in de zin van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en bij het opleggen van beperkingen aan het maken en aanbieden van kansspelreclame kan het vrije dienstenverkeer uit artikel 56 van het VWEU dus in het geding zijn.

Tegelijkertijd volgt ook uit de jurisprudentie van het HvJEU dat lidstaten veel ruimte hebben om kansspelen te reguleren. De bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard, en de aan kansspelen en weddenschappen verbonden negatieve morele en financiële gevolgen voor het individu en de samenleving, rechtvaardigen volgens deze jurisprudentie dat de nationale autoriteiten van de lidstaten beschikken over een toereikende beoordelingsmarge om te bepalen wat noodzakelijk

is ter bescherming van de consument en de maatschappelijke orde.¹³ Hieruit volgt dat beperkingen of een verbod op kansspelreclame in beginsel niet in strijd is met het EU-recht.

Wel is het zo dat de beperkingen of een verbod geen discriminerende werking mag hebben, geschikt moet zijn om het nagestreefde doel te realiseren en proportioneel moet zijn. In dit geval is van discriminerende werking geen sprake. Het verbod op ongerichte reclame geldt voor alle aanbieders die beschikken over een vergunning voor kansspelen op afstand en maakt in die zin dus geen onderscheid.

Voor het antwoord op de vraag of het verbod geschikt is om het doel te bereiken en of het verbod proportioneel is, is van belang dat het HvJEU heeft aangegeven dat nationale regelingen alleen geschikt en proportioneel zijn om een bepaald doel te verwezenlijken als de verwezenlijking op een coherente en systematische wijze wordt nagestreefd. Dit betekent dat het door een lidstaat gevoerde beleid niet alleen naar de letter maar ook in de praktijk samenhangend en consistent dient te zijn.¹⁴ Het Nederlandse kansspelbeleid voldoet aan die eis. Bij alle regels die gesteld zijn staan de drie beleidsdoelen van het kansspelbeleid centraal en er is steeds kenbaar gemaakt welk doel deze regels dienen.

Bij dit besluit staat het beleidsdoel dat ziet op het tegengaan van kansspelverslaving centraal en dan met name kansspelverslaving onder kwetsbare groepen. In het algemeen geldt dat regelmatige blootstelling aan kansspelreclame leidt tot het ontwikkelen van een positieve houding ten opzichte van kansspelen en bijdraagt aan de sociale acceptatie en normalisatie van de deelname aan kansspelen in de maatschappij.¹⁵ Verder kunnen spelers onder invloed van reclame langer doorgaan met spelen dan zij van plan waren of meer spelen dan zij van plan waren.¹⁶ Specifiek geldt voor kwetsbare groepen, zoals probleemspelers en jongeren onder de 24 jaar, dat zij bijzonder gevoelig zijn voor kansspelreclame omdat zij receptiever zijn voor de boodschap.¹⁷ Bovendien kan reclame een negatieve invloed hebben op het speelgedrag van met name jongeren.¹⁸ Kansspelreclame kan bij kwetsbare groepen dus eerder tot kansspelverslaving leiden en daarmee ook het beleidsdoel om kansspelverslaving tegen te gaan voor deze kwetsbare groepen in gevaar brengen.

Verslavingsdeskundigen stellen dat dit ook voor sponsoring geldt. Met name vanwege de populariteit van sport, in het bijzonder voetbal, onder jongeren. Onderzoeken uit het buitenland bevestigen dit. Kinderen onthouden vanaf een bepaalde leeftijd bijvoorbeeld shirtsporsors die ze bij sportwedstrijden zien.¹⁹ Verder kan sponsoring bijdragen aan normalisering van kansspelen.²⁰ Dit kan er met name bij kwetsbare groepen toe leiden dat zij de risico's van kansspelen moeilijker kunnen inschatten en dat de drempel tot deelname aan kansspelen wordt verkleind. Ook sponsoring doet daarmee afbreuk aan het beleidsdoel om kansspelverslaving tegen te gaan.

Hiervoor is ook reeds betoogd dat het verbod niet verder gaat dan nodig is en daarmee proportioneel wordt geacht.

4. Consultatie en advies

Het ontwerp van dit besluit is op 10 juli 2022 voor de openbare consultatie op internet geplaatst²¹ en tevens ter consultatie toegezonden aan de kansspelautoriteit en het Adviescollege toetsing regeldruk. Tegelijkertijd is het ontwerpbesluit ter uitvoering van de artikel 4a, zevende lid, van de Wok toegezonden aan beide kamers der Staten-Generaal.²²

¹³ Onder meer HvJ EU 15 september 2011, C-347/09 (Dickinger en Ömer), ECLI:EU:C:2011:582, en HvJ EU 8 september 2010, C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 en C-410/07 (Stoß), ECLI:EU:C:2010:504.

¹⁴ HvJ EG 6 november 2003, C-243/01 (Gambelli), ECLI:EU:C:2003:597. Zie verder onder meer HvJ EU, 8 september 2009, C-42/07 (Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International Ltd), ECLI:EU:C:2009:519.

¹⁵ G. Meerkkerk, A. Hammink en D. van de Mheen, 'De relatie tussen kansspelmarketing en gokken, een literatuuronderzoek' (IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving, 2015), p 17.

¹⁶ G. Meerkkerk, A. Hammink en D. van de Mheen, 'De relatie tussen kansspelmarketing en gokken, een literatuuronderzoek' (IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving, 2015), p 22.

¹⁷ G. Meerkkerk, A. Hammink en D. van de Mheen, 'De relatie tussen kansspelmarketing en gokken, een literatuuronderzoek' (IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving, 2015), p 14.

¹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 24 557, 179, bijlage: A. J. van Rooij, A. Tuijnman, M. Kleinjan, 'Kennissynthese en onderzoeksagenda, Kansspelverslaving, gokgerelateerde schade en gokproblematiek' (Trimbos-instituut i/o ZonMw, 2021), p 20.

¹⁹ A. Bestman, S.L. Thomas, M. Randle en S. D. Thomas, 'Children's implicit recall of junk food, alcohol and gambling sponsorship in Australian sport', BMC public health 2015, 15(1), 1-9.

²⁰ N. Critchlow, M. Stead, C. Moodie, R. Purves, P.W.S. Newall, G. Reith, A. Morgan en F. Dobbie, 'The Effect of Gambling Marketing and Advertising on Children, Young People and Vulnerable People', GambleAware 2019 en N. Djohari, G. Weston, R. Cassidy, M. Wemyss en S. Thomas, 'Recall and awareness of gambling advertising and sponsorship in sport in the UK: A study of young people and adults', Harm Reduction Journal 2019, 16(1), 1-12.

²¹ <https://www.internetconsultatie.nl/kansspelreclame>.

²² Kamerstukken II 2021/22, 24 557, nr. 196.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk heeft.

Ruim dertig organisaties en personen hebben gereageerd naar aanleiding van de openbare (internet-)consultatie. Reacties zijn onder meer ontvangen van organisaties die:

- werkzaam zijn op het gebied van verslavingspreventie of consumentenbescherming, zoals het Trimbos-instituut, de stichting Slicks, de Samenwerkende Gezondheidsfondsen en de Consumentenbond;
- kansspelen aanbieden of de belangen van kansspelaanbieders behartigen, zoals L&L Europe Ltd., Play North Ltd., Kindred Group plc., Janshen-Hahnratshs Group B.V., Holland Casino B.V., het Open Nederlands Kampioenschap Poker, de Nederlandse Online Gambling Associatie (NOGA), de Nationale Goede Doelen Loterijen, de European Gaming and Betting Association (EGBA), de Vergunde Nederlandse Online Kansspelaanbieders (VNLOK) en VAN Kansspelen Brancheorganisaties;
- anderszins betrokken zijn bij de organisatie van kansspelen, zoals Keurmerk Verantwoorde Affiliates, Casinonieuws.nl, Screenforce, Google en NDP Nieuwsmedia;
- beneficianten van opdrachten vertegenwoordigen, zoals de KNVB, het Goede Doelen Platform en het NOC*NSF.

De aard van de reacties loopt sterk uiteen. In een deel van de gevallen is op hoofdlijnen op het besluit en de toelichting gereageerd, maar een ander deel is aanzienlijk gedetailleerder en bevat bijvoorbeeld ook tekstsuggesties voor het besluit of de toelichting. Daarnaast zijn verschillende reacties van juridisch commentaar voorzien. De onderwerpen die in de reacties aan de orde komen lopen minder uiteen. In sommige reacties wordt weliswaar gepleit voor een algeheel verbod op reclame of het weer verbieden van het aanbieden van kansspelen op afstand, maar de meeste organisaties en personen onderschrijven het doel van het besluit. Zij erkennen dat de hoeveelheid reclame sterk is toegenomen, dat dit gokverslaving in de hand werkt en dat er terecht aanleiding wordt gezien om de hoeveelheid reclame te beperken en kwetsbare groepen meer bescherming te bieden dan nu het geval is.

De wijze waarop het besluit daar invulling aan geeft, heeft in de reacties wel geleid tot verschillende vragen en opmerkingen. Ook over de juridische houdbaarheid. Voor zover de ontvangen reacties met betrekking tot het ontwerpbesluit daartoe aanleiding geven, is daar nader op ingegaan in het onderhavige besluit en de toelichting. Hieronder wordt op hoofdlijnen ingegaan op de belangrijkste opmerkingen en aanpassingen.

Voor wat betreft de aanleiding en de doelstelling van het besluit wordt er in de reacties voor gepleit om eerst nader onderzoek te doen, op basis daarvan beleid te ontwikkelen en vervolgens het besluit zodanig aan te passen dat kwetsbare groepen worden ontzien en tegelijkertijd recht wordt gedaan aan de kanalisatiedoelstelling. Naar aanleiding daarvan wordt opgemerkt dat aan het besluit al verschillende onderzoeken ten grondslag liggen. Naast de signalen uit de verslavingszorg en door personen die zelf ervaring hebben met verslavingsproblematiek, blijkt uit die onderzoeken dat kwetsbare groepen, en met name probleemspelers en jongeren, in het bijzonder gevoelig zijn voor kansspelreclame²³ en dat zij nog veelvuldig met deze reclame in aanraking komen, via radio en televisie, door reclames op straat en via willekeurige websites.²⁴ Er blijkt dus al uit onderzoek dat maatregelen nodig zijn om kwetsbare groepen beter te beschermen en het brede en ongerichte bereik van reclames te beperken. Bovendien is, ook recent nog, door de kansspelautoriteit vastgesteld dat er relatief gezien meer accounts zijn van jongeren voor kansspelen op afstand dan van de oudere leeftijdsgroepen²⁵ en blijkt uit onderzoek in het buitenland dat kansspelen op afstand vooral onder jongeren relatief vaak en snel tot problemen te leiden.²⁶ Er is dus ook een noodzaak om deze maatregelen op korte termijn te nemen.

In het verlengde daarvan is in de reacties ingegaan op de inhoud van het besluit en dan met name de mogelijkheden voor de aanbieders van kansspelen op afstand om gericht online reclame te maken en de positie van affiliates bij wervings- en reclameactiviteiten. Daarbij voeren verschillende organisaties en personen aan dat het besluit gerichte online reclame feitelijk onmogelijk lijkt te maken en dat de tekst van het besluit ook minder ruimte lijkt te laten aan de toelichting. In het verlengde daarvan stellen zij dat het besluit lijkt aan te sturen op online targeting, terwijl er een maatschappelijke wens is dit tegen te gaan en Europese wet- en regelgeving dit steeds meer aan banden lijkt te leggen. Naar aanleiding daarvan is de tekst van het besluit verduidelijkt en is in de toelichting kenbaar gemaakt dat

²³ G. Meerkkerk, A. Hammink en D. van de Mheen, *'De relatie tussen kansspelmarketing en gokken, een literatuuronderzoek'* (IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving, 2015), p. 14.

²⁴ *Kamerstukken II 2021/22, 24 557, 197, bijlage: M. Kaal en L. van Thiel, 'Onderzoek spelersvoorkeuren 2022'* (Kantar 2022), p. 13.

²⁵ Kansspelautoriteit, *'Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022'*, addendum, p. 9.

²⁶ G. Meerkkerk, A. Hammink en D. van de Mheen, *'De relatie tussen kansspelmarketing en gokken, een literatuuronderzoek'* (IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving, 2015), p. 3.

ook affiliate marketing onder het verbod valt tenzij aantoonbare maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat deze wervings- en reclameactiviteiten kwetsbare groepen bereiken. In artikel 1, aanhef en onder e, van het BWRVK staat immers dat onder wervings- en reclameactiviteiten ook communicatie wordt verstaan waarbij vergunninghouders *met behulp van derden* hun diensten of goederen aanprijzen. Wel is verduidelijkt dat reclame op websites die zich specifiek richten op degenen die interesse hebben in deelname aan kansspelen, zoals nieuws- en vergelijkingssites van kansspelen, wel is toegestaan zolang aantoonbare maatregelen zijn getroffen waarmee wordt voorkomen dat kwetsbare groepen bereikt worden.

In veruit de meeste reacties is aandacht gevraagd voor de gevolgen van het besluit. Daarbij is in de eerste plaats ingegaan op de kanalisatiedoelstelling. Bij de totstandkoming van de Wet Koa is kenbaar gemaakt dat wervings- en reclameactiviteiten bijdragen aan de kanalisatiedoelstelling en spelers van het illegale aanbod naar het legale aanbod leiden. In de reacties werpen organisaties en personen de vraag op of het besluit deze doelstelling niet in gevaar brengt. Naar aanleiding daarvan wordt opgemerkt dat kanalisatie geen doel op zich is. Het is een middel om de drie beleidsdoelen te realiseren die aan het kansspelbeleid ten grondslag liggen: het beschermen van de consument, het tegengaan van kansspelverslaving en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit zoals witwassen. Kanalisatie is een middel om consumenten te beschermen. Ook andere middelen leveren echter een bijdrage aan het realiseren van dit beleidsdoel. Bovendien worden er ook middelen ingezet om de andere twee beleidsdoelen te realiseren. Bij het inzetten van deze middelen vindt steeds een afweging plaats tussen de belangen die met de beleidsdoelen gediend worden, de middelen die nodig zijn om die doelen te bereiken en de gevolgen voor de andere middelen en doelen om zo tot een zo optimaal mogelijk evenwicht te komen.

Reclame leidt personen die willen deelnemen aan kansspelen naar het legale aanbod waar er waarborgen zijn om consumenten te beschermen en weg van het illegale aanbod waar die waarborgen ontbreken. De reclame- en wervingsactiviteiten mogen echter niet zo ver gaan dat dit de beleidsdoelen in gevaar brengt en dat is bij ongerichte reclame voor kansspelen op afstand aan de orde. Kwetsbare groepen komen, door de grote hoeveelheid reclame en het brede en ongerichte bereik ervan, nu (veelvuldig) met reclame in aanraking en dit werkt kansspelverslaving in de hand. Er zijn dus maatregelen nodig om kwetsbare groepen beter te beschermen. Bij het nemen van die maatregelen wordt in ogenschouw genomen wat de gevolgen voor de drie beleidsdoelen zijn. Het besluit gaat dus niet verder dan nodig om kwetsbare groepen beter te beschermen en kansspelverslaving onder die groepen tegen te gaan. Een algeheel verbod op het maken van reclame voor kansspelen op afstand gaat vanwege de – ook nu nog benodigde – kanalisatie te ver. Kanalisatie is en blijft nodig om de consument te beschermen die van legaal online kansspelaanbod gebruik wil maken, maar dit kan met minder en gerichtere reclame. In die zin gaat de vergelijking, die in sommige reacties wordt gemaakt met de situatie met Italië, waar de inkomsten van de illegale aanbieders met 50% toenamen nadat er een reclameverbod werd ingevoerd, ook niet op. In Italië is wel sprake van een algeheel reclameverbod.

Voor wat betreft het onderscheid dat het besluit maakt tussen het landgebonden aanbod en de kansspelen op afstand is in de reacties opgemerkt dat dit tot oneerlijke mededinging leidt of zou kunnen leiden, specifiek tot strijdigheid met artikelen 102 en 106 van het VWEU. Het besluit confronteert echter alle houders van een vergunning voor kansspelen op afstand, ongeacht of het daarbij om staatsdeelnemingen gaat, met dezelfde voorschriften als het op reclame- en wervingsactiviteiten aankomt. Ook als die vergunninghouders, naast de kansspelen op afstand, andere kansspelen aanbieden – en dus op andere (deel)markten actief zijn – dienen zij de voorschriften na te leven die voor kansspelen op afstand gelden. Er wordt in het besluit in die zin geen onderscheid gemaakt. Dit betekent dat van een aantasting van de marktstructuur van kansspelen op afstand geen sprake is en dat de positie op de markt die ziet op landgebonden kansspelen niet kan worden overgeheveld naar de markt voor kansspelen op afstand. De voorschriften stellen de aanbieders die ook op andere (deel)markten actief zijn op geen enkele wijze in staat zich op de markt voor kansspelen op afstand een machtspositie te verwerven, deze uit te bouwen en doen ook anderszins geen ongelijke kansen ontstaan die de toetreding verhinderen van nieuwe toetreders tot die markt. Er zijn in het besluit juist voorschriften opgenomen die oneerlijke mededinging moeten voorkomen en die ertoe strekken dat de reclame- en wervingsactiviteiten voor andere kansspelen dan kansspelen op afstand niet als reclame voor kansspelen op afstand kunnen worden opgevat.

Daarnaast zijn in de reacties nog een aantal meer juridische argumenten naar voren gebracht. Zo is gesteld dat het besluit in strijd is met het vrije verkeer van diensten, oftewel artikel 56 VWEU. Daarbij is kenbaar gemaakt dat de beperking wel een legitiem doel dient, maar niet geschikt is om dit doel te bereiken en niet noodzakelijk of proportioneel is omdat geen onderzoek is gedaan naar de gevolgen van het besluit, de geschiktheid daarvan en eventuele minder vergaande alternatieven. Naar aanleiding daarvan wordt opgemerkt dat in de toelichting reeds uitgebreid kenbaar is gemaakt waarom het besluit wel geschikt, noodzakelijk en proportioneel wordt geacht. Daarbij staat voorop dat de

hoeveelheid reclame voor kansspelen op afstand sinds 1 oktober 2021 sterk is toegenomen, dat deze reclame een zeer breed en ongericht bereik heeft en dat uit onderzoek blijkt dat kwetsbare groepen in het bijzonder ontvankelijk zijn voor deze reclame. Verder bestaat er al een verplichting om reclame niet op kwetsbare groepen te richten en hierdoor zijn er geen minder vergaande en geschikte alternatieven die op zijn minst even effectief zowel de hoeveelheid, als het brede en ongerichte bereik van de reclame- en wervingsactiviteiten tegengaan.

Verder zou een verbod op ongerichte reclame voor kansspelen op afstand een ongerechtvaardigde beperking van de vrijheid van meningsuiting inhouden. Daarbij is meer specifiek aangevoerd dat een verbod op grond van artikel 7 van de Grondwet bij wet zou moeten worden voorzien. Het recht op de vrijheid van meningsuiting zoals dat in artikel 7 van de Grondwet wordt beschermd, heeft op grond van artikel 7, vierde lid, van de Grondwet echter geen betrekking op handelsreclame. Voor zover bedoeld wordt op de vrijheid van meningsuiting zoals die in artikel 10 van het EVRM beschermd wordt, is van belang dat in de toelichting staat dat het EVRM niet vereist dat de beperking in een wet in formele zin is vastgelegd, maar dat er voor de beperking een wettelijke basis is. In dit geval biedt artikel 4a van de Wet op de kansspelen mogelijkheden om beperkingen op te leggen aan de wervings- en reclameactiviteiten die aanbieders ontplooiën. Daarmee biedt dit artikel de wettelijke basis die nodig is. De beperkingen dienen bovendien een legitiem doel en gaan niet verder dan nodig om dat doel te bereiken. Van een ongerechtvaardigde inbreuk is dus geen sprake.

In het verlengde daarvan is in een consultatiereactie aangevoerd dat artikel 4a van de Wet op de kansspelen geen toereikende delegatiegrondslag vormt voor een algeheel verbod op ongerichte reclame en werving voor kansspelen op afstand. In het vijfde lid van dit artikel is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over het bepaalde in het eerste tot en met vierde lid van artikel 4a. Het zesde lid stelt daarbij dat deze regels onder meer betrekking kunnen hebben op de inhoud van wervings- en reclameactiviteiten, de doelgroepen waarop zodanige activiteiten zijn gericht, de hoeveelheid, de tijdsduur en het tijdstip, alsmede de wijze waarop en de plaats waar wervings- en reclameuitingen worden gedaan. Met de beperking die in het voorgestelde besluit aan de houders van een vergunning voor kansspelen op afstand wordt opgelegd wordt de wijze waarop en de plaats waar wervings- en reclameuitingen mogen worden gedaan geregeld om te voorkomen dat reclame voor online kansspelen kwetsbare groepen bereikt. Hiermee wordt invulling gegeven aan de norm van zorgvuldige en evenwichtige wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen. Het verbod op ongerichte wervingsactiviteiten voor online kansspelen blijft dus ook binnen de genoemde delegatiegrondslag.

Ook is gesteld dat het besluit in strijd is met een aantal Europese en Nederlandse rechtsbeginselen zoals het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Daarbij heeft het beroep op het rechtszekerheidsbeginsel met name betrekking op de duidelijkheid en de voorzienbaarheid van het besluit. Voor de duidelijkheid van het besluit geldt dat er met name vragen waren over de gerichtheid van reclame van internet. Naar aanleiding van de consultatiereacties is zowel het besluit als de toelichting hierop aangescherpt. In de toelichting is voor wat betreft de voorzienbaarheid kenbaar gemaakt dat belanghebbende partijen al vanaf 18 december 2021, het moment dat de Tweede Kamer de eerste motie met betrekking tot een verbod op ongerichte reclames voor risicovolle kansspelen aannam, rekening konden houden met de invoering van een verbod en zich daarop konden voorbereiden. Daarbij is het wel zo dat als het besluit in werking treedt, niet alle aanbieders van kansspelen op afstand in dezelfde mate wervings- en reclameactiviteiten hebben kunnen ontplooiën. Afhankelijk van het moment waarop zij een vergunning hebben verkregen hebben zij rekening moeten houden met het verbod om rolmodellen in te zetten of konden zij voor een kortere periode of in het geheel geen ongerichte reclame voor kansspelen op afstand maken. Dit levert echter geen onevenredig nadeel op. Vanaf 18 december 2021 was al voorzienbaar dat er nadere beperkingen zouden komen. Bovendien behoort dit tot het normale maatschappelijke ondernemersrisico, mede gezien het risicovolle product waar het bij kansspelen op afstand om gaat en het belang van het voorkomen van kansspelverslaving.

Het beroep op het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel ligt voor een groot deel in het verlengde van de stelling dat het besluit niet noodzakelijk en proportioneel zou zijn. De hiervoor gegeven toelichting met betrekking tot de noodzakelijkheid en proportionaliteit van het verbod behoeft op dit punt geen aanvulling. Voor zover het beroep op deze beginselen ziet op de stelling dat er geen sprake is van een consistent en coherent beleid, is van belang om te herhalen dat alle wettelijke maatregelen aangaande kansspelen te herleiden zijn tot de drie beleidsdoelen die aan het kansspelbeleid ten grondslag liggen. Dat dit besluit een onderscheid maakt tussen de kansspelen op afstand en landgebonden kansspelen maakt dit niet anders. Bij het tegengaan van kansspelverslaving en het afwegen van de middelen die daarvoor worden ingezet, speelt de verslavingsgevoeligheid van de verschillende kansspelen vanzelfsprekend een belangrijke rol. Het middel moet immers evenredig zijn tot het doel. Uit onderzoek blijkt dat het risico op kansspelverslaving bij kansspelen op afstand nog iets groter is dan bij landgebonden kansspelen. Dit rechtvaardigt verdergaande maatregelen. Er is dus

geen aanleiding gezien het besluit in verband met deze rechtsbeginselen nader aan te scherpen of toe te lichten.

Ten aanzien van het verbod op sponsoring is in de reacties tot slot nog kenbaar gemaakt dat dit voor de sportsector grote (financiële) gevolgen heeft en dat er behoefte bestaat aan een langere overgangstermijn omdat er langdurige overeenkomsten gesloten zijn. Verder is gevraagd om het verbod te laten samenvallen met de start van het seizoen en aan te geven hoe er met sponsoring in internationaal verband wordt omgegaan. Voor de duur van de overgangstermijn is van belang dat voor de sponsoring van sport is gekozen voor een overgangstermijn van twee jaar. Voor alle overige vormen van sponsoring, zoals sponsoring van programma's en evenementen is uitgegaan van termijn van één jaar. De overgangstermijn is bij sport dus al langer dan bij andere vormen van sponsoring het geval is. Daar is bewust voor gekozen vanwege het belang dat aan sport wordt gehecht. Verder biedt de termijn van twee jaar ook elke sport de ruimte om de overgangstermijn een gebruikelijk sportseizoen te laten beslaan. Daarmee brengt de termijn voor partijen geen noodzaak met zich mee om midden in het seizoen van sponsor te wisselen. Voor de sponsoring in internationaal verband geldt dat het verbod zich op de houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand richt. De Wet op de kansspelen biedt geen basis om het verbod zich ook over andere aanbieders van kansspelen op afstand te laten uitstrekken.

Artikelsgewijs

Artikel I

eerste lid

Het eerste lid van het nieuw voorgestelde artikel 2ab van het BWRVK behelst een verbod voor online kansspelaanbieders tot het maken van ongerichte reclame.

tweede lid

In het tweede lid wordt het begrip ongerichte reclame ingevuld door vast te leggen welke vormen van wervings- en reclameactiviteiten hier in ieder geval onder vallen. Dit betreffen onder meer alle activiteiten op radio en televisie, reclames in kranten en tijdschriften en andere gedrukte communicatiemiddelen die algemeen toegankelijk zijn, buitenreclame en reclame op voor het publiek toegankelijke plaatsen zoals de bioscoop, sportwedstrijden, evenementen etc. Media-aanbod in de zin van artikel 1.1 van de Mediawet 2008 is een overkoepelend begrip voor elektronische producten met beeld (waaronder ook tekstbeelden) of geluid met een inhoud die bestemd is voor het algemene publiek. Het gaat dus om inhoudelijke elektronische producten die via elektronische communicatienetwerken verspreid worden. Al deze producten zijn in principe ongericht ongeacht het medium waar ze via verspreid worden. Het is voor sommige verspreidingskanalen echter wel mogelijk om het product – en dus de reclame – alsnog gericht te maken. Hier moeten dan wel waarborgen voor worden getroffen en de gerichtheid moet passen binnen de beschermingsdoeleinden van de Wet op de kansspelen. Daarom valt onder ongerichte reclame, ook reclame via het internet voor zover deze niet van waarborgen is voorzien om er voor te zorgen dat deze kwetsbare groepen niet bereikt. Er moeten aantoonbare maatregelen hiertoe zijn getroffen.

Dit laatste vergt een inspanning van de kansspelaanbieder. Het is echter niet onmogelijk, bijvoorbeeld door het gebruik van algoritmen, om reclame op internet nagenoeg volledig gericht te maken. De te leveren inspanning staat dan ook in verhouding tot het te beschermen belang. Specifiek geldt voor kwetsbare groepen, zoals probleemspelers en jongeren onder de 24 jaar, dat zij bijzonder gevoelig zijn voor kansspelreclame omdat zij receptiever zijn voor de reclameboodschap. Reclame voor kansspelen kan voor probleemspelers ook werken als trigger om weer te gaan spelen. Voor jongeren geldt dat zij door een lagere impulscontrole vatbaarder lijken te zijn voor het ontwikkelen van problematisch speelgedrag. Zij vinden het ook lastiger om de risico's van kansspelen reëel in te schatten en zijn gevoeliger voor de positieve houding tegenover kansspelen en de boodschap die met kansspelreclame wordt gebracht. Daarom moet ook op internet worden gezorgd dat reclame voor kansspelen op afstand deze groepen niet bereikt. Als hiervoor geen aantoonbare maatregelen zijn getroffen is de reclame ongericht en dus verboden.

derde lid

Het verbod in het eerste lid richt zich tot vergunninghouders voor kansspelen op afstand. Dat betekent dat geen ongerichte reclame mag worden gemaakt voor online kansspelen. Vergunninghouders voor andere kansspelen mogen, wel uiteraard binnen de grenzen die daar in het algemeen voor gelden, reclame op televisie etc. blijven maken. Dit mag echter alleen voor zover hun reclames niet kunnen worden opgevat als reclame voor kansspelen op afstand. Er zijn vergunninghou-



ders voor kansspelen, bijvoorbeeld voor een instantloterij (krasloten) of casinospelen, die ook een vergunning hebben voor kansspelen op afstand. Vaak betreft dit een online kansspel onder dezelfde of sterk gelijkende merknaam. Deze vergunninghouders kunnen er groot voordeel bij hebben als hun reclames een breder bereik hebben. Maar het kan ook zijn dat andere vergunninghouders een zodanige relatie hebben met (een vergunninghouder voor) kansspelen op afstand dat het voor hen aantrekkelijk is voor deze vorm van kansspelen reclame te maken. Alle andere houders van een vergunning op grond van de wet zijn daarom verplicht ervoor te zorgen dat de reclame die zij maken voor hun producten waarvoor ongerichte reclame is toegestaan, niet kan worden opgevat als reclame voor een online kansspel.

vierde lid

Bij ministeriele regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van dit artikel. Bijvoorbeeld ter concretisering van de norm over wanneer een reclame voor een ander kansspel kan worden opgevat als reclame voor een kansspel op afstand.

Artikel II Overgangsrecht

Omdat op dit moment bijvoorbeeld programma's en evenementen, maar vooral sporters en sportclubs gesponsord worden door vergunninghouders voor kansspelen op afstand, dit vaak meerjarige contracten zijn en het financiële belang van deze contracten ook meeweegt in de afweging die moet worden gemaakt in de bescherming van kwetsbare groepen, is het verbod op ongerichte reclame pas twee jaar na inwerkingtreding van dit besluit op sponsoring van sport van toepassing en geldt voor alle overige vormen van sponsoring een overgangstermijn van één jaar na inwerkingtreding van dit besluit.

Artikel III Inwerkingtreding

Dit besluit treedt met ingang van 1 januari 2023 in werking. Dat betekent dat iedere vorm van ongerichte reclame, behoudens de tijdelijke uitzondering voor sponsoring, vanaf die datum verboden is.

De Minister voor Rechtsbescherming,