
120

Besluit van 5 april 2023 tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in verband met de inperking van wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op afstand (Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand)

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

Op de 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 21 december 2022, nr. W16.22.00132/II);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Rechtsbescherming van 4 april 2023, directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 4576007;

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. De houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand ontplooit voor die kansspelen:

a. alleen zodanig specifiek gerichte wervings- en reclameactiviteiten dat deze geen personen bereiken als bedoeld in artikel 2, derde en vierde lid; b. geen wervings- en reclameactiviteiten:

1°. via een omroepdienst als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Mediawet 2008;

2°. in kranten, tijdschriften of andere gedrukte, algemeen toegankelijke communicatiemiddelen;

3°. die zijn waar te nemen op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties, in een voor het publiek toegankelijk gebouw als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet of op een daarbij behorend erf.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op wervings- en reclameactiviteiten via het internet of via een mediadienst op aanvraag als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Mediawet 2008, indien de houder van de vergunning:

a. personen gelegenheid heeft gegeven aan te geven dat zij door de wervings- en reclameactiviteiten niet willen worden bereikt;

b. de best beschikbare maatregelen treft om te voorkomen dat een wervings- of reclameactiviteit een persoon zal bereiken, als bedoeld in onderdeel a of in artikel 2, derde of vierde lid;

c. met behulp van de best beschikbare technieken aantoont dat ten minste 95% van de personen die door een wervings- of reclameactiviteit zijn bereikt, de leeftijd van 24 jaar had bereikt.

3. De houder van een andere vergunning op grond van de wet dan een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand, ontplooit voor die andere kansspelen geen wervings- en reclameactiviteiten die:

a. door vorm, context of doel sterke gelijkenis vertonen met wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op afstand;

b. bij het publiek redelijkerwijs de indruk geven dat zij kansspelen op afstand aanprijzen of mede aanprijzen;

c. het publiek via een URL of website of op enigerlei andere wijze direct of indirect verwijzen naar kansspelen op afstand.

4. Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld betreffende de toepassing van het tweede en derde lid.

ARTIKEL II

1. Artikel 2ab, eerste tot en met derde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen is niet van toepassing op het ingevolge een voor de inwerkingtreding van dit besluit gesloten overeenkomst ontplooien van:

a. sportsponsoring, tot twee jaar na de inwerkingtreding van dit besluit;

b. andere vormen van sponsoring, tot een jaar na de inwerkingtreding van dit besluit.

2. Onder sponsoring wordt verstaan: het verstrekken van financiële of andere bijdragen als tegenprestatie voor het neutraal vermelden of vertonen van de naam, het merk, het 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 juli 2023.

ARTIKEL IV

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand.

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

's-Gravenhage, 5 april 2023

Willem-Alexander

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

Uitgegeven de *negentiende* april 2023

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Aanleiding en doelstelling

Deze algemene maatregel van bestuur (hierna: besluit) strekt tot invoering van een verbod op ongerichte wervings- en reclameactiviteiten (hierna ook: 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 jongeren onder de 24 jaar en andere 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. Reclame levert een bijdrage aan het eerste beleidsdoel: het beschermen van de consument. Reclame zorgt er namelijk voor dat personen die willen deelnemen aan kansspelen, kennis kunnen nemen van het legale aanbod en draagt daarmee bij aan kanalisatie: zij 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 en betrouwbaar is en dat de houders van vergunningen op grond van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) de spelerswinst uitkeren. Daarnaast moeten de houders van vergunningen op grond van de Wok maatregelen hebben getroffen met het oog op verslavingspreventie.

Op 1 april 2021 is de Wet kansspelen op afstand (hierna: Wet koa) in werking getreden en kunnen ook vergunningen worden verleend voor kansspelen op afstand, vaak ook wel online kansspelen genoemd. Sinds de kansspelautoriteit (hierna: Ksa) vanaf 1 oktober 2021 de eerste vergunningen voor het aanbieden van deze 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 moeite hebben met de grote hoeveelheid ongerichte reclame. Onderzoek laat ook zien dat reclame voor kansspelen op afstand veelal wordt gezien via kanalen met een zeer breed bereik, zoals op televisie en radio, op straat en op willekeurige websites.¹ Hierdoor kunnen mensen met een verslavingsproblematiek voor kansspelen in het dagelijks leven bijna niet ontkomen aan een confrontatie met kansspelreclame.

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

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

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, heeft de Ksa vastgesteld dat jongeren tussen de 18 en 24 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 houders van vergunningen voor het organiseren van kansspelen op afstand (hierna: vergunninghouders) vaker kennen dan oudere leeftijdsgroepen via reclame op straat, willekeurige websites of sponsoring van (sport)evenementen.⁵ Verder wekt de reclame voor ongeveer een derde van de jongeren vaker dan bij andere leeftijdsgroepen de interesse om te gaan gokken en ervaren jongeren reclame voor kansspelen op afstand 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 reclamedoeleinden verboden is.⁷

Er is echter meer nodig om jongeren onder de 24 jaar en andere kwetsbare groepen te beschermen. Daarbij verdient opmerking dat lastig te kwantificeren is wat precies de gevolgen zijn van de grote hoeveelheid ongerichte reclame en het brede en ongerichte bereik hiervan. Dit komt in de eerste plaats doordat tot op heden niet precies inzichtelijk is hoe groot het aantal spelers is dat op de illegale markt speelt en in het verleden heeft gespeeld. Wel duidelijk is dat veel Nederlanders voor de opening van de markt al speelden bij illegale aanbieders, maar onduidelijk is hoe groot dit aantal precies is, hoeveel spelers sindsdien zijn overgestapt van illegale naar legale aanbieders en welke aanwas van nieuwe spelers er is geweest.⁸ Verder duurt het doorgaans enkele jaren voordat iemand een verslaving heeft opgebouwd zodat ook hier pas op termijn representatieve kwantitatieve gegevens over beschikbaar zijn. Tot slot is aan de hand van de op dit moment beschikbare cijfers lastig te beoordelen wat de invloed van de hoeveelheid reclame en het brede en ongerichte bereik hiervan op die gegevens is en dus of sprake is van een causaal verband.

Dat desondanks de conclusie wordt getrokken dat meer moet worden gedaan om jongeren onder de 24 jaar en andere kwetsbare groepen te beschermen, houdt verband met de hiervoor beschreven signalen. Daarnaast blijkt uit de monitoringsrapportage van de Ksa dat bij het Loket Kansspel, het centrale steunpunt voor gokproblemen dat op 1 oktober 2021 geopend is, een verschuiving is te zien in het soort gesprekken dat het loket voert.⁹ Aanvankelijk lag de nadruk op informatiegesprekken, waarin het bijvoorbeeld gaat om informatie over het loket zelf en het indienen van een klacht over een kansspelaanbieder. Inmiddels is echter een verschuiving te zien naar hulpgesprekken, waarin het speelgedrag en

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

³ Ksa, *Jaarverslag Kansspelautoriteit 2021*, addendum, p. 51.

⁴ Kantar 2022, p. 33.

⁵ Kantar 2022, p. 13.

⁶ Kantar 2022, p. 15.

⁷ 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.

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 24 557, nr. 205, p. 2.

⁹ Ksa, *Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022*, p. 16.

de gevoelens die daarmee gepaard gaan centraal staan. Verder loopt sinds 1 oktober 2021 het aantal spelers gestaag op dat zich inschrijft in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (hierna: CRUKS) om zichzelf (tijdelijk) uit te sluiten van de deelname aan kansspelen.¹⁰ Er zijn dus duidelijke signalen dat het aantal spelers dat problemen door het speelgedrag ervaart, toeneemt en vanuit de verslavingszorg en door personen die zelf ervaring hebben met verslavingsproblematiek is aangegeven dat reclame hierin een belangrijke rol speelt. Onderzoek laat verder zien dat dit voor jongeren onder de 24 jaar in nog sterkere mate geldt en daarom wordt aanleiding gezien de grote hoeveelheid reclame en het brede en ongerichte bereik daarvan terug te dringen. Gezien de ernst van de signalen en de excessen die zich daarbij voordoen, wordt ook aanleiding gezien het verbod op korte termijn in te voeren en niet te wachten tot kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn. Het aantal probleemspelers en kansspelverslaafden kan dan al (fors) zijn toegenomen. Hierbij kan ook aansluiting worden gezocht bij de ervaringen over effecten van reclame voor alcohol. Uit onderzoek blijkt dat vooral jongeren gevoelig zijn voor blootstelling aan alcoholreclame en andere beelden van alcohol in de media. Zij beginnen eerder met drinken en jongeren die al drinken, gaan meer drinken.¹¹ Wanneer iemand zich identificeert met personages in alcoholreclames en de media, kan die persoon het idee krijgen dat gebruik van alcohol een positief effect heeft, zoals ook in de beelden te zien is. Door deze positieve verwachtingen gaat diegene waarschijnlijk eerder en meer alcohol drinken dan als deze persoon die beelden niet gezien had.¹² Jongeren lijken vatbaarder voor identificatie met de gepresenteerde beelden.

Het onderhavige besluit voorziet in een verbod op ongerichte wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op afstand door wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Bwrvk). Ook verbiedt het enkele wijzen waarop en plaatsen waar wervings- en reclame-uitingen mogen worden gedaan. Wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op afstand via internet en mediadiensten op aanvraag worden verboden, tenzij aan strikte, cumulatieve voorwaarden is voldaan. Het besluit bevat een verplichting voor vergunninghouders die (tevens) over een vergunning beschikken voor andere kansspelen dan kansspelen op afstand om ervoor te zorgen dat wervings- en reclameactiviteiten voor andere kansspelen niet kunnen worden opgevat als wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op afstand. Er geldt een overgangstermijn voor bestaande sponsorovereenkomsten als vorm van ongerichte wervings- en reclameactiviteiten.

2. Inhoud van het besluit

Reikwijdte verbod

Het verbod op ongerichte reclame dat in dit besluit is vervat, richt zich specifiek op kansspelen op afstand. 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

¹⁰ Ksa, *Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022*, p. 16.

¹¹ S. Cukier, A. Wettlaufer, K. Jackson, S. Minozzi, B.D. Bartholow, M.L. Stoolmiller & J.D. Sargent «Impact of exposure to alcohol marketing and subsequent drinking patterns among youth and young adults», *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2018, doi:10.1002/14651858.CD013087.

¹² K. Smit, K. Monshouwer, L. van Leeuwen & C. Voogt, *Zien drinken doet drinken? Een update!*, Utrecht: Trimbos-instituut 2020, <https://www.trimbos.nl/docs/5bb20350-4ab2-4210-b65c-40be1b1692e6.pdf>.

voren dat problematisch spelen relatief vaak op internet plaatsvindt.¹³ 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.¹⁴

Onderzoeken bevestigen dat het risico op verslaving bij kansspelen op afstand groter is dan bij de zogenoemde 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 meebrengen.¹⁵ 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.¹⁶

Verbod ongerichte wervings- en reclameactiviteiten

Doel van dit besluit is dat houders van een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand hun reclame waarmee zij, al dan niet met behulp van derden, hun goederen of diensten aanprijzen, op voorhand op een zodanige wijze sturen dat zij alleen nog afgebakende doelgroepen bereikt. Het is met name van belang om jongeren onder de 24 jaar en andere kwetsbare groepen, zoals personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen¹⁷ en degenen die zich via CRUKS van deelname aan kansspelen op afstand hebben uitgesloten,¹⁸ zoveel mogelijk van reclame uit te sluiten. Daarom voorziet dit besluit in een verbod op ongerichte wervings- en reclameactiviteiten.

Geregeld is, in zijn algemeenheid, dat de houder van een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand voor die kansspelen alleen zodanig specifiek gerichte wervings- en reclameactiviteiten mag ontplooiën dat deze geen jongeren onder de 24 jaar of andere kwetsbare groepen bereiken. Wervings- en reclameactiviteiten zijn specifiek niet toegestaan als ze waarneembaar zijn op plaatsen die krachtens bestemming of vast gebruik openstaan voor het publiek, zoals op billboards en inabri's, dan wel in voor het publiek openstaande gebouwen, zoals in speelcasino's, speelautomatenhallen, bioscopen en cafés. Dit geldt ook voor de daarbij horende erven. Via omroepdiensten en andere voor het algemeen publiek toegankelijke communicatiemiddelen, zoals radio, lineaire televisie, kranten en tijdschriften zijn wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op afstand eveneens verboden.

¹³ G. Meerkerk, A. Hammink & D. van de Mheen, *De relatie tussen kansspelmarketing en gokken, een literatuuronderzoek*, IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving 2015 (hierna: Meerkerk e.a. 2015), p. 4.

¹⁴ Meerkerk e.a. 2015, p. 3.

¹⁵ *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, p. 1.

¹⁶ D.E. de Bruin, *Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod*, CVO-Research & Consultancy 2017, p. 17.

¹⁷ Artikel 2, derde lid, Bwrvk.

¹⁸ Artikel 2, vierde lid, onder b, Bwrvk.

Ook andere vormen van ongerichte wervings- en reclameactiviteiten, al dan niet met behulp van derden, vallen onder het verbod. Gedacht kan worden aan mailings op adres via de post zonder dat er duidelijkheid is over de identiteit van de adresbewoners, en reclame die niet op specifieke doelgroepen gericht kan zijn, zoals promotionele kansspelen om de door de houders van een vergunning georganiseerde kansspelen op afstand onder de aandacht te brengen.

Wervings- en reclameactiviteiten via het internet en via mediadiensten op aanvraag vallen eveneens onder het verbod, maar het besluit voorziet voor deze reclame wel in een specifieke uitzondering als aan strikte, cumulatieve voorwaarden is voldaan. Daarbij wordt opgemerkt dat in het algemeen voor het media-aanbod in de zin van artikel 1.1, eerste lid, Mediawet 2008 geldt dat dit aanbod onder de hoofdregel valt en dat ongerichte wervings- en reclameactiviteiten verboden zijn (artikel 2ab, eerste lid, Bwrvk). Verder is reclame via een omroepdienst op grond van artikel 2ab, tweede lid, Bwrvk in elk geval verboden. De uitzondering beperkt zich tot wervings- en reclameactiviteiten via het internet en mediadiensten op aanvraag. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanbod van reclame op sociale media, via direct mailing, op digitale radio, via on demand televisie, op videoplatforms, via nieuws- en vergelijkingssites of andere affiliate websites of in de online spelomgeving. Verder kan het ook gaan om het aanbod van een omroepdienst via het internet, een mediadienst op aanvraag of eventuele nieuwe vormen van reclame via het internet, zoals via geadresseerde televisie. Voorop staat in alle gevallen dat de uitzondering alleen aan de orde is als, in aanvulling op de voorschriften die bijvoorbeeld uit de wet- en regelgeving inzake privacy of media voortvloeien, aan strikte, cumulatieve voorwaarden is voldaan.

Deze strikte, cumulatieve voorwaarden voor de uitzondering voor reclame via het internet en mediadiensten op aanvraag houden in de eerste plaats in dat mensen moeten kunnen aangeven dat zij de reclame niet willen ontvangen. Vergunninghouders zijn gehouden – eventueel via de derden met behulp van wie de wervings- en reclameactiviteiten worden ontplooid (artikel 1, onder e, Bwrvk) – mensen de gelegenheid te geven om kenbaar te maken dat zij geen reclame willen ontvangen. Deze gelegenheid kan bijvoorbeeld worden gegeven bij de toegang tot een website of het registreren van een account. Vooraf moet bovendien zo veel mogelijk worden voorkomen dat de activiteiten jongeren onder de 24 jaar of andere kwetsbare groepen bereiken. Hetzelfde geldt voor mensen die hebben aangeven dat zij de reclame niet willen ontvangen. Daartoe moeten de vergunninghouders de best beschikbare maatregelen treffen. Tot slot moet de vergunninghouder met de best mogelijke technieken aantonen dat reclame voor ten minste 95% personen heeft bereikt die 24 jaar of ouder waren. Voor het percentage van 95% is gekozen omdat uit de consultatiereacties is gebleken dat een bereik van 100% niet haalbaar is. Een dergelijke eis zou neerkomen op een totaalverbod en dat zou te veel afdoen aan de kanalisatie en daarmee de bescherming van de consument. Om die reden is gekozen voor een percentage dat enerzijds zeer hoog is en dus het doel van dit besluit bereikt en anderzijds volgens geraadpleegde mediapartijen haalbaar is. Daarmee wordt nog beperkte ruimte voor reclame gelaten. Tegelijk worden een maximale inspanning en een hoge ondergrens geëist om geen personen te bereiken die jonger dan 24 jaar zijn. Onderdeel hiervan is ook een zo nauwkeurig mogelijke meting achteraf. Op dit moment wordt bijvoorbeeld vaak gebruikgemaakt van analyse-instrumenten als Google Analytics of NOBO (Nederlands Online Bereik Onderzoek). Overigens is uit de inventarisatie ook gebleken dat het op een deel van de websites niet haalbaar is om er (aantoonbaar) voor te zorgen dat ten minste 95% van de personen die door een wervings- of reclameactiviteit

zijn bereikt, de leeftijd van 24 jaar had bereikt. Daarmee is dan ook geen reclame toegestaan voor kansspelen op afstand op deze websites.

De strikte, cumulatieve voorwaarden die aan de uitzondering verbonden zijn, vergen het nodige van de kansspelaanbieder, maar dit staat in verhouding tot het te beschermen belang en het is ook niet onmogelijk om aan de voorwaarden te voldoen. Voor reclame via sociale media of banners binnen bepaalde applicaties kan bijvoorbeeld gelden dat dit in een accountomgeving plaatsvindt. Vergunninghouders kunnen mensen bij het registreren van een account dan de gelegenheid bieden om aan te geven dat zij geen reclame voor kansspelen of afstand willen ontvangen of daar in het e-mailbericht ter bevestiging van de registratie gelegenheid voor geven. Verder kunnen vergunninghouders de leeftijd die bij het instellen van de account is opgegeven en de algoritmen die vergunninghouders nu al gebruiken om – binnen de daarvoor geldende regelgeving zoals de Algemene verordening gegevensbescherming – hun reclame op het juiste publiek te richten, gebruiken om jongeren onder de 24 jaar van de reclame via deze kanalen uit te sluiten. Ook buiten een accountomgeving, zoals bijvoorbeeld bij de toegang tot een website of zoekmachine, kan personen de gelegenheid worden gegeven om aan te geven dat zij geen reclames voor kansspelen op afstand willen ontvangen. Verder kunnen vergunninghouders ook daar de reeds bestaande algoritmen gebruiken om jongeren onder de 24 jaar van hun reclame uit te sluiten en kunnen zij middels lijsten met negatieve zoekwoorden bewerkstelligen dat zij ook kwetsbare groepen uitsluiten. In beide gevallen kunnen vergunninghouders met een onderzoek naar het bereik van de activiteiten achteraf vaststellen of de genomen maatregelen ook het gewenste effect hebben gehad. Als dat niet zo is en er niet valt aan te tonen dat voor minstens 95% personen van 24 jaar of ouder zijn bereikt, dienen de vergunninghouders onmiddellijk van reclame via deze kanalen af te zien, tot wel aan de voorwaarden kan worden voldaan.

De verwachting is dat de gevolgen van het verbod op ongerichte reclame voor de kanalisatiedoelstelling daarmee acceptabel zullen zijn. Er blijft ruimte om gericht wervings- en reclameactiviteiten te ontplooien, waardoor de geïnteresseerde – niet-kwetsbare – speler kan worden bereikt. De Ksa ziet erop toe dat illegale aanbieders geen reclame maken in de online omgeving en zij handhaaft daar ook op.¹⁹ Naast reclame is tevens de beschikbaarheid van een aantrekkelijk aanbod een belangrijke factor voor kanalisatie. De toetreding van nieuwe vergunde vergunninghouders en daarmee uitbreiding van het legale aanbod draagt daaraan bij.

Overigens wijzigt de definitie van wervings- en reclameactiviteiten met dit besluit niet. Onder wervings- en reclameactiviteiten wordt dus nog steeds iedere vorm van communicatie verstaan waarmee vergunninghouders, al dan niet met behulp van derden, direct of indirect hun diensten of goederen aanprijzen (artikel 1, onder e, Bwrvk). Het is dus niet zo dat met het besluit bijvoorbeeld het plaatsen van online vacatures wordt verboden of beperkt. Reclame die niet door of in opdracht van vergunninghouders plaatsvindt, valt niet onder de definitie en is en blijft niet toegestaan. Hier ziet de Ksa ook op toe.

¹⁹ Uit onderzoek blijkt dat ongeveer 2% van de Nederlanders wel eens bij een illegale aanbieder heeft deelgenomen aan een kansspel op afstand. Daarbij is kenbaar gemaakt dat de belangrijkste redenen voor deelname waren dat illegale aanbieders spellen of weddenschappen aanbieden die legale aanbieders niet hebben en dat de rendementen hoger zijn, zie Kantar 2022, p. 25.

Verplichting houders van andere vergunning om geen wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op afstand te ontplooien

Dat het verbod specifiek op kansspelen op afstand ziet, betekent voor de houders van vergunningen voor andere kansspelen dan kansspelen op afstand, dat zij wel ongerichte wervings- en reclameactiviteiten mogen ontplooien. Om te voorkomen dat de vergunninghouders die zowel beschikken over een vergunning voor kansspelen op afstand, als over een vergunning voor een ander kansspel 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 houders van een vergunning op grond van de Wok ervoor zorgen dat wervings- en reclameactiviteiten voor andere kansspelen niet verwijzen naar kansspelen op afstand. 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 houders van vergunningen op grond van de Wok geen gelijk speelveld meer is. Deze verplichting is een aanvulling op de reeds bestaande beperkingen die voor reclame voor alle kansspelen gelden, zoals het verbod om deze activiteiten op kwetsbare groepen te richten.

Dit besluit voorziet in dat kader in een verplichting voor de houders van een vergunning voor andere kansspelen om er zorg voor te dragen dat de wervings- en reclameactiviteiten die nog zijn toegestaan, niet middels de vorm, de context of het doel sterke gelijkenis vertonen met wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op afstand of bij het publiek redelijkerwijs de indruk geven dat die activiteiten kansspelen op afstand (mede) aanprijzen. Wat hierbij onder redelijkerwijs moet worden verstaan, valt onder de beoordelingsruimte van de Ksa. In de vorm van de uiting moet voorts tot uitdrukking komen om welke soort kansspelen het gaat, bijvoorbeeld door een toevoeging van de locatie. In de context van de uiting moet duidelijk worden om welke activiteiten het gaat, bijvoorbeeld door het interieur van een speelautomatenhal te laten zien met een live spel of entertainment. Ten slotte moet het doel van de reclame-uiting onderscheidend naar voren komen, zoals het bezoek aan een vestiging. Middelen die hierbij gebruikt kunnen worden, zijn beeld, tekst en plaatsaanduidingen. Verder mogen de uitingen ook niet via een URL of website direct of indirect naar kansspelen op afstand verwijzen. Voor de duidelijkheid wordt herhaald dat een casino of een speelautomatenhal ook een voor het publiek openstaand gebouw is. Reclame voor kansspelen op afstand die daar waarneembaar is, is dus evenmin toegestaan.

Overgangstermijn bestaande sponsorovereenkomsten

Het verbod op ongerichte reclame voor kansspelen op afstand houdt tevens in dat sponsoring aan banden wordt gelegd. Voor zover een vergunninghouder zijn product middels sponsoren via ongerichte kanalen onder de aandacht brengt, is dit eveneens een vorm van ongerichte reclame. Deze activiteiten zijn na de inwerkingtreding van dit besluit dus evenmin toegestaan. Daarbij wordt opgemerkt dat voor de definitie van sponsoring is aangesloten bij de definitie die is opgenomen in artikel 1, aanhef en onder e, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Daar is sponsoring gedefinieerd als het verstrekken van financiële of andere bijdragen als tegenprestatie voor het neutraal vermelden of vertonen van de naam, het merk, het beeldmerk of enig ander onderscheidend teken van de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. Deze definitie heeft ongewijzigd een plaats gekregen in het overgangsrecht in artikel II van dit besluit. Het gaat bij sponsoring dus om een neutrale vermelding of vertoning door de

gesponsorde, bijvoorbeeld doordat deze de naam van de houder van een vergunning vermeldt in een brief of het logo van de houder van een vergunning toont op een T-shirt.²⁰ Een uiting van de houder van een vergunning, zoals een felicitatie aan een gesponsorde in een tijdschrift of op een openbare plaats, valt niet onder de definitie van sponsoring en is ongerichte reclame waarvoor geen overgangsrecht geldt en die dus vanaf de inwerkingtreding van dit besluit verboden is.

Om de vergunninghouders en 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 op zoek te gaan naar andere sponsors, voorziet dit besluit wel in een overgangstermijn voor bestaande sponsorovereenkomsten. Voor sportsponsorovereenkomsten, 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 waarin de sponsoring op basis van een voor de datum van inwerkingtreding van dit besluit gesloten overeenkomst kan worden gecontinueerd. Voor bestaande overeenkomsten die zien op alle overige vormen van sponsoring is dit één jaar. Beide vanaf de inwerkingtreding van dit besluit. Er is voor een langere overgangstermijn voor bestaande sponsorovereenkomsten in de 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 verstrekende financiële implicaties. Om die reden wordt de sport meer tijd gegund om de voor de datum van inwerkingtreding van dit besluit gesloten overeenkomsten na te komen en op zoek te gaan naar andere sponsors. Daarbij beperkt de overgangstermijn zich tot sponsorovereenkomsten die voor de datum van inwerkingtreding van dit besluit zijn gesloten. Er is geen ruimte om gedurende deze termijn nieuwe overeenkomsten tot stand te brengen. Dit zou teveel afdoen aan het doel van het besluit om de hoeveelheid ongerichte reclame en het brede bereik hiervan terug te dringen.

Toezicht en handhaving

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

Hierbij wordt benadrukt dat het verbod op ongerichte reclame een aanvulling is op een aantal bestaande beperkingen. Zo moeten de vergunninghouders op grond van artikel 4a, tweede lid, eerste zin, Wok op zorgvuldige en evenwichtige wijze vormgeven aan wervings- en reclameactiviteiten waarbij zij in het bijzonder moeten waken tegen onmatige deelname aan kansspelen. Verder mogen zij hun wervings- en reclameactiviteiten op grond van artikel 2, derde lid, Bwrvk niet richten op maatschappelijk kwetsbare groepen. Op grond van artikel 2, vierde lid, Bwrvk mogen zij hun wervings- en reclameactiviteiten tot slot evenmin 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 06.00 en 19.00 uur is geen kansspelreclame voor minder risicovolle kansspelen

²⁰ Vgl. Stcrt. 2021, nr. 4507, p. 89.

toegestaan, namelijk reclame voor kansspelen waarbij het risico op verslaving lager is, zoals de staatsloterij, de lotto en goededoelenloterijen. 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). Met de inwerkingtreding van het onderhavige besluit zullen de houders van een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand ook binnen dat tijdsvenster geen reclame voor kansspelen op afstand meer mogen laten tonen.

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 reclame te maken en hun producten en diensten onder de aandacht te brengen en daardoor lopen zij mogelijk inkomsten mis. Zij zullen zich bovendien genoodzaakt zien hun bestaande reclame 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, ongerichte 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 vergunninghouders 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 uit onderzoeken blijkt dat kwetsbare groepen, en met name probleemspelers en jongeren, in het bijzonder gevoelig zijn voor kansspelreclame²¹ en dat zij nog steeds veelvuldig met reclame voor kansspelen op afstand in aanraking komen via kanalen met een zeer breed bereik, zoals op televisie en radio, op straat en op willekeurige websites.²² Ook na aankondiging van het verbod en herhaalde oproepen tot matiging hebben enkele vergunde partijen nog steeds volop reclame gemaakt voor kansspelen op afstand in de publieke ruimte en op lineaire televisie. Het verbod in het Bwrvk om wervings- en reclameactiviteiten niet op kwetsbare groepen of personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar te richten, biedt dus onvoldoende bescherming. Zelfregulering werkt alleen maar voor de aangesloten partijen en is onvoldoende verbindend voor alle vergunde aanbieders van kansspelen op afstand. Dit maakt dat er een dringende maatschappelijke behoefte is om jongeren onder de 24 jaar en andere kwetsbare groepen, en meer in het algemeen de publieke gezondheid, beter te beschermen tegen de risico's van kansspelreclame, specifiek reclame voor kansspelen op afstand. Naar verwachting heeft een verbod tot gevolg dat jongeren onder de 24 jaar en

²¹ Meerkerk e.a. 2015, p. 14.

²² Kantar 2022, p. 13.

andere 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 vergunninghouders 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 vergunninghouders daarbij echter niet verder in hun belangen geraakt dan nodig is om jongeren onder de 24 jaar en andere kwetsbare groepen beter te beschermen.

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 waarop 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 wervings- en reclameactiviteiten te ontplooiën in de toekomst te voorzien, aangezien dit door de Minister voor Rechtsbescherming eerder is aangegeven, afhankelijk van de kanalisatiegraad en effecten op de doelen van kansspelbeleid.²³ Dit behoort dan ook tot het normale maatschappelijke ondernemersrisico, mede gezien het risicovolle product waar het bij kansspelen op afstand om gaat, de gewenste consumentenbescherming en het belang van het voorkomen van kansspelverslaving daarbij in het bijzonder.

Grondrechten

Het verbod heeft grondrechtelijke implicaties. In artikel 7, vierde lid, van de 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 (hierna: EVRM). Dit betekent dat een verbod op ongerichte reclame, waaronder sponsoring, voor kansspelen op afstand leidt tot een beperking van dit grondrecht. Artikel 10, tweede lid, EVRM biedt daar ook ruimte voor. Het grondrecht is niet absoluut, maar op grond van artikel 10, tweede lid, EVRM 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 als bedoeld in het EVRM. Het EVRM eist niet dat de beperking in een wet in formele zin is vastgelegd, maar in een regeling die ten minste een wettelijke basis heeft. Die basis is in dit geval artikel 4a Wok, waarin staat dat er mogelijkheden zijn om beperkingen op te leggen aan de wervings- en reclameactiviteiten die vergunninghouders ontplooiën. Dat de

²³ Zie onder meer: *Kamerstukken II 2019/20*, 24 557, nr. 168, p. 5.

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 jongeren onder de 24 jaar en andere kwetsbare groepen nu onvoldoende tegen de negatieve effecten van ongerichte reclame voor kansspelen op afstand worden beschermd, terwijl deze bescherming juist tot de doelen van kansspelbeleid en -wetgeving behoort en ook van groot belang is voor het beschermen van de publieke gezondheid. Door het verbod te beperken tot ongerichte reclame voor kansspelen op afstand – waaronder ook sponsoring – door de vergunninghouders van die kansspelen, 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. Vergunninghouders en gesponsorde partijen konden in belangrijke mate dus al met de beperkingen rekening houden of daarop anticiperen. Zodoende worden de gevolgen van het verbod gemitigeerd. Bovendien biedt dit 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 Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU) blijkt dat kansspelen worden aangemerkt als economische activiteiten. Het maken en aanbieden van reclame voor kansspelen op afstand is daarmee een dienst in de zin van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) en bij het opleggen van beperkingen aan het maken en aanbieden van reclame voor kansspelen op afstand kan het vrije dienstenverkeer uit artikel 56 VWEU dus in het geding zijn.

Tegelijkertijd volgt ook uit de jurisprudentie van het HvJ EU 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.²⁴ Hieruit volgt dat beperkingen of een verbod op reclame voor kansspelen, en daarmee ook kansspelen op afstand, in beginsel niet in strijd zijn met het EU-recht.

Wel is het zo dat de beperkingen of een verbod geen discriminerende werking mogen hebben, geschikt moeten zijn om het nagestreefde doel te realiseren en proportioneel moeten zijn. In dit geval is van discriminerende werking geen sprake. Het verbod op ongerichte reclame geldt voor alle vergunninghouders die beschikken over een vergunning voor het

²⁴ Onder meer HvJ EU 2 maart 2023, C-695/21 (Recreatieprojecten Zeeland BV, Casino Admiral Zeeland BV en Supergame BV), ECLI:EU:C:2023:144, 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.

organiseren van 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 HvJ EU 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.²⁵ 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 gaat het om het beleidsdoel consumentenbescherming en in het bijzonder het tegengaan van kansspeleroverslaving en dan met name kansspeleroverslaving onder jongeren onder de 24 jaar en andere 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.²⁶

Verder kunnen spelers onder invloed van reclame langer doorgaan met spelen dan zij van plan waren of meer spelen dan zij van plan waren.²⁷ Specifiek geldt voor kwetsbare groepen, zoals probleemspelers en jongeren onder de 24 jaar, dat zij bijzonder gevoelig zijn voor reclame voor kansspelen omdat zij receptiever zijn voor de boodschap.²⁸ Bovendien kan reclame een negatieve invloed hebben op het speelgedrag van met name jongeren.²⁹ Reclame kan bij jongeren onder de 24 jaar en andere kwetsbare groepen dus eerder tot kansspeleroverslaving leiden en daarmee ook het beleidsdoel om kansspeleroverslaving tegen te gaan voor deze groepen in gevaar brengen.

Verslavingsdeskundigen stellen dat dit ook voor de specifieke reclamevorm van 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 shirtsponsors die ze bij sportwedstrijden zien.³⁰ Verder kan sponsoring bijdragen aan normalisering van kansspelen.³¹ Dit kan er met name bij jongeren onder de 24 jaar en andere kwetsbare groepen toe leiden dat zij net als bij alcoholreclames kansspelen attractief gaan vinden, 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 kansspeleroverslaving tegen te gaan.

²⁵ HvJ EG 6 november 2003, C-243/01 (Gambelli), ECLI:EU:C:2003:597. Zie verder onder meer HvJ EG 8 september 2009, C-42/07 (Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International Ltd), ECLI:EU:C:2009:519.

²⁶ Meerkerk e.a. 2015, p. 17.

²⁷ Meerkerk e.a. 2015, p. 22.

²⁸ Meerkerk e.a. 2015, p. 14.

²⁹ *Kamerstukken II 2021/22*, 24 557, nr. 179, bijlage: A.J. van Rooij, A. Tuijnman & M. Kleinjan, *Kansspeleroverslaving, gokgerelateerde schade en gokproblematiek. Kennissynthese en onderzoeksagenda*, Utrecht: Trimbos-instituut i/o ZonMw 2021, p. 20.

³⁰ A. Bestman, S.L. Thomas, M. Randle & S.D. Thomas, «Children's implicit recall of junk food, alcohol and gambling sponsorship in Australian sport», *BMC Public Health* 2015, 15(1), p. 1–9.

³¹ N. Critchlow, M. Stead, C. Moodie, R. Purves, P.W.S. Newall, G. Reith, A. Morgan & 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 & 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), p. 1–12.

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

4. Consultatie en advies

Ontvangen reacties

Het ontwerp van dit besluit is op 10 juli 2022 voor openbare consultatie op internet geplaatst³² en tevens ter consultatie toegezonden aan de Ksa en het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR). Tegelijkertijd is het ontwerpbesluit, ter uitvoering van artikel 4a, zevende lid, Wok, toegezonden aan beide kamers der Staten-Generaal.³³ Na stuiting heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer over het ontwerp gesproken. De Minister voor Rechtsbescherming heeft daarbij onder meer toegelicht dat de aanpak ongerichte reclame betreft, waaronder die welke via het internet plaatsvindt, en dat er met het besluit niet voor wordt gezorgd dat geen enkele jongere nog reclame ziet, maar dat alle interventies erop zijn gericht om dat tot een minimum te beperken. De voorzitter van die commissie heeft, de leden gehoord, ten slotte geconcludeerd dat over het ontwerpbesluit voldoende van gedachten is gewisseld.³⁴

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;
- vergunninghouder zijn of de belangen van vergunninghouders behartigen, zoals L&L Europe Ltd., Play North Ltd., Kindred Group plc., Janshen-Hahnrahts 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 Kansspel-aanbieders (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.

Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk heeft. De Ksa heeft in een reactie specifiek aandacht gevraagd voor de uitvoerbaarheid als het gaat om het toezicht op en de handhaving van het onderhavige besluit.

De aard van de reacties van de organisaties en personen loopt sterk uiteen. In een deel van de gevallen is op hoofdlijnen op het concept van het ontwerpbesluit en de nota van toelichting gereageerd, maar een ander deel is aanzienlijk gedetailleerder en bevat bijvoorbeeld ook tekstsuggesties voor het besluit of de nota van toelichting. Daarnaast is in verschillende reacties juridisch commentaar opgenomen. 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

³² <https://www.internetconsultatie.nl/kansspelreclame>.

³³ *Kamerstukken II 2021/22*, 24 557, nr. 196.

³⁴ *Kamerstukken II 2022/23*, 24 557, nr. 203.

organisaties en personen onderschrijven het doel van het besluit. Zij erkennen dat de hoeveelheid reclame sinds 1 oktober 2021 sterk is toegenomen, dat dit kansspelsverslaving in de hand werkt en dat er terecht aanleiding wordt gezien om de hoeveelheid reclame te beperken en jongeren onder de 24 jaar en andere 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 concept van het ontwerpbesluit daartoe aanleiding geven, is daar nader op ingegaan in het onderhavige besluit en de nota van toelichting. Hieronder wordt op hoofdlijnen ingegaan op de belangrijkste opmerkingen en aanpassingen.

Aanleiding en doelstelling

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 jongeren onder de 24 jaar en andere kwetsbare groepen worden ontzien en tegelijkertijd recht wordt gedaan aan de kanalisatie-doelstelling. Naar aanleiding daarvan wordt opgemerkt dat in deze nota van toelichting is onderkend dat er nog weinig gegevens zijn om het probleem, dat aan dit besluit ten grondslag ligt, volledig en precies te kwantificeren. Er is echter ook kenbaar gemaakt dat het de vraag is in hoeverre het überhaupt mogelijk is om te kwantificeren wat de gevolgen van de grote hoeveelheid ongerichte reclame en het brede en ongerichte bereik daarvan zijn. Er is namelijk nog niet precies inzichtelijk hoe groot het aantal spelers is dat op de illegale markt speelt en in het verleden heeft gespeeld, hoeveel spelers sinds 1 oktober 2021 zijn overgestapt van illegale aanbieders naar legale aanbieders en welke aanwas er van nieuwe spelers is geweest. Dit inzicht is naar verwachting ook moeilijk alsnog volledig te krijgen.³⁵ In de toekomst zullen waarschijnlijk kwantitatieve gegevens beschikbaar komen over het aantal risico- en probleemspelers en het aantal kansspelsverslaafden dat professionele hulp heeft gezocht, maar het zal lastig zijn om te kwantificeren wat precies de invloed van reclame daarop is geweest.

Verder is van belang dat aan het besluit wel verschillende onderzoeken ten grondslag liggen die zicht geven op de aard en omvang van het probleem. 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 kansspelreclame³⁶ en dat zij nog veelvuldig met reclame voor kansspelen op afstand in aanraking komen, via radio en televisie, op straat en via willekeurige websites.³⁷ Er blijkt dus al uit onderzoek dat maatregelen nodig zijn om jongeren onder de 24 jaar en andere kwetsbare groepen beter te beschermen en het brede en ongerichte bereik van reclame te beperken. Bovendien is, ook recent nog, door de Ksa vastgesteld dat er relatief gezien meer accounts zijn van jongeren voor kansspelen op afstand dan van de oudere leeftijdsgroepen³⁸ en blijkt uit onderzoek in het buitenland dat kansspelen op afstand vooral onder jongeren relatief vaak en snel tot problemen

³⁵ Kamerstukken II 2021/22, 24 557, nr. 205, p. 2.

³⁶ Meerkerk e.a. 2015, p. 14.

³⁷ Kantar 2022, p. 13.

³⁸ Ksa, *Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022*, addendum, p. 9.

leiden.³⁹ Voorts kan lering worden getrokken uit de ervaringen en onderzoeken op het gebied van reclame voor alcohol en de effecten daarvan op jongeren en andere kwetsbare groepen. Er is dus bovendien een noodzaak om deze maatregelen op korte termijn te nemen, ook om te voorkomen dat het aantal probleemspelers en kansspelverslaafden al (fors) is toegenomen voordat verdere kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn.

Reikwijdte besluit

In het verlengde daarvan is in de reacties ingegaan op de inhoud van het besluit en dan met name de mogelijkheden voor de houders van een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand om gericht online wervings- en reclameactiviteiten te ontplooien 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 dan de nota van 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. Mede naar aanleiding daarvan is de tekst van het besluit verduidelijkt en is in de nota van toelichting kenbaar gemaakt dat ook affiliate marketing onder het verbod valt, tenzij is voldaan aan de in het besluit verwoorde voorwaarden. In artikel 1, aanhef en onder e, Bwrvk staat immers dat onder wervings- en reclameactiviteiten ook communicatie wordt verstaan waarbij vergunninghouders «met behulp van derden» hun diensten of goederen aanprijzen. Affiliate marketing in opdracht van vergunninghouders valt hier dus eveneens onder. Verder 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, is toegestaan zolang de wervings- en reclameactiviteiten ook hier voldoen aan de in het besluit verwoorde voorwaarden.

Verplichting houders van andere vergunning om geen wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op afstand te ontplooien

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 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 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 vergunninghouders 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 of 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 (artikel 2ab, derde lid, Bwrvk).

³⁹ Meerkerk e.a. 2015, p. 3.

Sponsorovereenkomsten

Ten aanzien van het verbod op sponsoring is in de reacties kenbaar gemaakt dat dit met name 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 bestaande sponsorovereenkomsten die zien op sport is gekozen voor een overgangstermijn van twee jaar vanaf de inwerkingtreding van het besluit. Voor alle overige bestaande sponsorovereenkomsten, zoals overeenkomsten die zien op de 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 mee om midden in het seizoen van sponsor te wisselen. Voor de sponsoring in internationaal verband geldt dat het verbod zich richt op degenen die op grond van de Wok beschikken over een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. De Wok biedt geen basis om het verbod zich ook te laten uitstrekken over andere aanbieders van kansspelen op afstand.

Toezicht en handhaving

De Ksa heeft omwille van de uitvoerbaarheid op drie punten gevraagd om een aanscherping van het ontwerpbesluit. In de eerste plaats heeft de Ksa verzocht een definitie van ongerichte wervings- en reclameactiviteiten in het besluit op te nemen. Aan dit verzoek is gehoor gegeven. Verder is in het besluit geregeld wanneer wervings- en reclameactiviteiten in elk geval verboden zijn, is in de toelichting benadrukt dat de definitie van wervings- en reclameactiviteiten niet gewijzigd is en zijn in de toelichting ook verschillende voorbeelden gegeven. Naar verwachting biedt het besluit daarmee voldoende aanknopingspunten voor het toezicht op en de handhaving van het verbod op ongerichte reclame voor kansspelen op afstand.

Verder heeft de Ksa gevraagd de reikwijdte van het verbod te verbreden en niet te beperken tot vergunninghouders en de eventuele derden die direct of indirect de diensten of goederen van de vergunninghouders aanprijzen. Naar aanleiding daarvan wordt opgemerkt dat de Wok daar geen grondslag voor biedt. Deze richt zich alleen tot de aanbieders van kansspelen. Het is dus evenmin mogelijk in het onderhavige besluit in voorschriften voor anderen te voorzien. Daarbij wordt een verandering van normadressaat ook niet noodzakelijk geacht. Op het moment dat een vergunninghouder met behulp van derden reclame maakt, hetgeen onder de definitie van wervings- en reclameactiviteiten valt (artikel 1, onder e, Bwrvk), kan en mag worden verwacht dat deze derden contractueel gebonden worden aan de voor de vergunninghouder geldende voorwaarden te voldoen. Dit is ook in lijn met artikel 4.3 Besluit koa, waarin is bepaald dat de vergunninghouder die werkzaamheden uitbesteedt, passende maatregelen treft die de naleving van de geldende regels waarborgen.

Tot slot heeft de Ksa kenbaar gemaakt dat het wenselijk is dat vergunninghouders een duidelijker onderscheid maken tussen het landgebonden aanbod en de kansspelen op afstand. Gevraagd is of het besluit voor kan schrijven dat vergunninghouders een onderscheid moeten maken zoals

dat ook bij reclame voor tabak gebruikelijk is of dat het besluit anders zo kan worden verbreed dat ook alle wervings- en reclameactiviteiten voor andere kansspelen onder het verbod vallen. Voor een verbreding van de werkingssfeer van het verbod is echter geen aanleiding. Dit wordt niet proportioneel geacht. Er is wel gehoor gegeven aan de wens vergunninghouders op te dragen een duidelijker onderscheid te maken, te weten in artikel 2ab, derde lid, Bwrvk, waarbij enkele begrippen («sterke gelijkenis» en «bij het publiek redelijkerwijs de indruk geven») zijn ontleend aan artikel 5, tweede lid, van de Tabaks- en rookwarenwet. In de nota van toelichting is bovendien nader uitgewerkt wat dit betekent zodat dit ook handvatten voor het toezicht en de handhaving biedt. Daarbij wordt aan de Ksa beoordelingsruimte gelaten om in het specifieke geval te beoordelen welke indruk een reclame redelijkerwijs bij het publiek geeft.

Op het moment dat vergunninghouders niet in staat zijn om duidelijk onderscheid te maken waardoor sterke gelijkenis met reclame voor kansspelen op afstand wordt voorkomen, bestaat uiteindelijk nog de keuze om bijvoorbeeld ook voor andere vormen van kansspelen geen ongerichte reclame meer te maken of een ander merk te gebruiken.

Gevolgen

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 reclame bijdraagt aan de kanalisatiedoelstelling en noodzakelijk is om spelers van het illegale aanbod naar het legale aanbod te 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 onder meer consumenten te beschermen. Ook andere middelen leveren echter een bijdrage aan het realiseren van dit beleidsdoel. Bovendien worden er 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. Reclame mag echter niet zo ver gaan dat zij andere beleidsdoelen in gevaar brengt en dat is bij ongerichte reclame voor kansspelen op afstand aan de orde. Jongeren onder de 24 jaar en andere 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 jongeren onder de 24 jaar en andere 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 jongeren onder de 24 jaar en andere kwetsbare groepen beter te beschermen en kansspelverslaving onder die groepen tegen te gaan. Een algeheel verbod op het ontplooiën van wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op afstand gaat vanwege de – ook nu nog benodigde – kanalisatie te ver. Kanalisatie is 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 met de situatie in Italië, die in sommige reacties wordt gemaakt, ook niet op. Daar namen de inkomsten van de illegale aanbieders met 50% toe nadat er een reclameverbod werd ingevoerd. In Italië is echter een algeheel verbod op reclame ingevoerd.

Grondrechten

Daarnaast is in de reacties nog een aantal meer juridische argumenten naar voren gebracht. Zo 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 dat artikel wordt beschermd, heeft op grond van het vierde lid ervan echter geen betrekking op handelsreclame. Voor zover bedoeld wordt op de vrijheid van meningsuiting zoals die in artikel 10 EVRM beschermd wordt, is van belang dat het EVRM niet vereist dat de beperking in een wet in formele zin is vastgelegd. Vereist is dat er voor de beperking een wettelijke basis is. In dit geval biedt artikel 4a Wok mogelijkheden om beperkingen op te leggen aan de wervings- en reclameactiviteiten die vergunninghouders 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..

Vrije verkeer van diensten

Verder 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 nota van toelichting 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 activiteiten een zeer breed en ongericht bereik hebben en dat uit onderzoek blijkt dat jongeren onder de 24 jaar en andere kwetsbare groepen in het bijzonder ontvankelijk zijn voor deze reclame. Verder bestaat er al een verplichting om reclame niet op jongeren en andere kwetsbare groepen te richten. Hierdoor zijn er geen minder vergaande en geschikte alternatieven die ten minste even effectief zowel de hoeveelheid als het brede en ongerichte bereik van de reclame tegengaan.

Wettelijke grondslag

In het verlengde daarvan is in een consultatiereactie aangevoerd dat artikel 4a Wok geen toereikende delegatiegrondslag vormt voor een algeheel verbod op ongerichte wervings- en reclameactiviteiten 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 reclame-uitingen worden gedaan. Met de beperking die in het voorgestelde besluit aan de houders van een vergunning voor

kansspelen op afstand wordt opgelegd, worden de doelgroepen waarop de wervings- en reclameactiviteiten zijn gericht alsmede de wijze waarop en de plaats waar wervings- en reclame-uitingen mogen worden gedaan (zesde lid, aanhef en onder b en d) geregeld om te voorkomen dat wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op afstand jongeren onder de 24 jaar of andere kwetsbare groepen bereiken. Hiermee wordt invulling gegeven aan de norm dat houders van vergunningen op grond van de Wok de maatregelen en voorzieningen treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen (eerste lid) en aan de norm van zorgvuldige en evenwichtige wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen waarbij in het bijzonder wordt gewaakt tegen onmatige deelneming (tweede lid, eerste zin). Het verbod op ongerichte wervingsactiviteiten voor kansspelen op afstand blijft dus ook binnen de genoemde delegatiegrondslag.

Strijd met rechtsbeginselen

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 wervings- en reclameactiviteiten via internet. Naar aanleiding van de consultatiereacties is zowel het besluit als de nota van toelichting hierop aangescherpt. In de toelichting is voor wat betreft de voorzienbaarheid kenbaar gemaakt dat belanghebbende partijen al vanaf 18 december 2021, het moment waarop 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 vergunninghouders van kansspelen op afstand in dezelfde mate wervings- en reclameactiviteiten hebben kunnen ontplooien. 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 wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op afstand ontplooien. 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 groter is dan bij landgebonden kansspelen en

dat dit dus ook een groter risico voor de publieke gezondheid oplevert. 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.

Artikelsgewijs

Artikel I (artikel 2ab Bwrvk)

In het eerste lid van het nieuwe artikel 2ab Bwrvk is in de aanhef en onder a geregeld dat houders van een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand voor die kansspelen alleen wervings- en reclameactiviteiten mogen ontplooiën die zodanig specifiek zijn gericht dat deze geen jongeren onder de 24 jaar of een van de andere groepen uit artikel 2, derde en vierde lid, Bwrvk bereiken.

Onder b wordt vastgelegd welke wijzen en plaatsen voor wervings- en reclameactiviteiten van houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand in ieder geval niet toegestaan zijn. In het algemene deel van de nota van toelichting is daarop ingegaan. Voor openbare plaatsen wordt aangesloten bij hetgeen daaronder wordt verstaan in de Wet openbare manifestaties. Onder voor publiek openstaande gebouwen en erven worden plaatsen verstaan die in beginsel voor eenieder toegankelijk zijn. Dit omvat ook een plaats 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 plaatsen vallen hier niet onder. De identiteit van de aanwezigen is daar bepalend voor de toegang en daarmee staan deze plaatsen alleen voor specifieke personen open. Beoogd is hierbij aan te sluiten bij hetgeen daaronder in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet wordt verstaan.

Voor internet en mediadiensten op aanvraag is in het tweede lid in een aparte regeling voorzien. Bij wervings- en reclameactiviteiten via internet of mediadiensten op aanvraag, ook voor zover die betrekking hebben op het aanbod van een omroepdienst via internet of een mediadienst op aanvraag, zijn er mogelijkheden de activiteiten zodanig te richten dat zij geen jongeren onder de 24 jaar of andere kwetsbare groepen zullen bereiken. Dit geldt ook ten aanzien van mensen die – waartoe hun de gelegenheid moet worden geboden – hebben aangegeven niet te willen worden bereikt. Er wordt dus ruimte geboden van de mogelijkheden gebruik te maken. Dit betreft maatregelen die vooraf moeten worden genomen. Bovendien moeten vergunninghouders met behulp van de best beschikbare technieken aantonen dat een wervings- en reclameactiviteit voor ten minste 95% personen heeft bereikt die 24 jaar of ouder waren. Dit is dus een voorwaarde om het daadwerkelijk behaalde resultaat aan te tonen.

Het verbod in het eerste lid richt zich tot vergunninghouders voor kansspelen op afstand. Vergunninghouders voor andere kansspelen mogen wel, uiteraard binnen de grenzen die daar in het algemeen voor gelden, ongerichte wervings- en reclameactiviteiten en activiteiten blijven ontplooiën via (kort gezegd) omroepdiensten, in kranten en tijdschriften en in de openbare en publieke ruimte. Dit mag echter, zo bepaalt het derde lid, alleen voor zover hun wervings- en reclameactiviteiten niet middels de vorm, de context of het doel sterke gelijkenis vertonen met wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op afstand, bij het publiek redelijkerwijs de indruk wekken dat die activiteiten kansspelen op afstand aanprijzen of mede aanprijzen of het publiek via een URL of

website of op enigerlei andere wijze direct of indirect naar kansspelen op afstand verwijzen. In het algemene deel van de nota van toelichting is daarop ingegaan. De begrippen «sterke gelijkenis» en «bij het publiek redelijkerwijs de indruk geven» zijn ontleend aan artikel 5, tweede lid, van de Tabaks- en rookwarenwet.

Op grond van het vierde lid kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over de toepassing van artikel 2ab, tweede en derde lid, Bwrvk. Vooralsnog is de verwachting dat met een wijziging van het Bwrvk kan worden volstaan, maar het is bijvoorbeeld denkbaar 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.

Artikel II (overgangsrecht)

In het algemene deel van de nota van toelichting is ingegaan op de ratio van het overgangsrecht. Bestaande overeenkomsten zijn overeenkomsten die initieel zijn gesloten of die zijn verlengd, al dan niet onder ontbindende voorwaarde, voor de inwerkingtreding van dit besluit. Er is geen sprake van een bestaande overeenkomst als na de inwerkingtreding van dit besluit wordt overeengekomen een voor de inwerkingtreding gesloten overeenkomst te verlengen of wijzigen.

Artikel III (inwerkingtreding)

Dit besluit treedt met ingang van 1 juli 2023 in werking. Hiermee wordt aangesloten bij de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn voor een algemene maatregel van bestuur.⁴⁰ Zo worden degenen tot wie de regeling zich richt en de Ksa niet op te veel verschillende momenten geconfronteerd met wijzigingen van regelgeving en krijgen zij tijd om zich hierop voor te bereiden. Snellere invoering leidt tot regelgeving die niet uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Artikel IV (citeertitel)

Hoewel het bij dit besluit ingevoerde artikel 2ab integraal onderdeel uitmaakt van het Bwrvk, betreft dit besluit een belangrijke wijzigingsregeling, waarbij de verwachting is dat behoefte bestaat aan een citeertitel en aan aanhaling met een afkorting.⁴¹ Bepaald is dat dit besluit wordt aangehaald als: Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand. De aanbevolen afkorting om te gebruiken, luidt: Besluit orka.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

⁴⁰ Aanwijzing voor de regelgeving 4.17.

⁴¹ Aanwijzing voor de regelgeving 4.24.