

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in verband met de inperking van wervings- en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen

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

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 verzekerd is dat personen, bedoeld in artikel 2, derde en vierde lid, niet 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 deze kansspelen 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 ervan.

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.¹ 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 oververtegenwoordigd zijn in de populatie Nederlanders met een spelersaccount voor kansspelen op afstand.² 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.³

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

¹ *Kamerstukken II 2021/22*, 24 557, 186 en *Kamerstukken II 2021/22*, 36029, 1.

² Kansspelautoriteit, *Jaarverslag Kansspelautoriteit 2021*, addendum, p 52.

³ Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 26 april 2022, *Stcrt.* 2022, 11826.

hetgeen in ieder geval onder ongerichte werving- en reclameactiviteiten wordt verstaan, een verplichting voor 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.

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.⁴ 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.⁵

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.⁶ 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.⁷

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 enabri'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.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ *Kamerstukken II 2021/22, 24 557, 179*, bijlage: A. Kruize, J. Snippe en J. de Muijnck, *'Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid'* (Breuer & Intraval Onderzoek & Advies, 2021), p 1.

⁷ D.E. de Bruin, *'Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod'*, (CVO-Research & Consultancy, 2017), p 17.

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 mediadiensten op aanvraag (on demand) valt onder het verbod voor zover onvoldoende uitgesloten is dat het kwetsbare groepen bereikt. Als aanbieders reclame op basis van een spelersprofiel van de consument aanbieden en kwetsbare groepen daarmee expliciet uitgesloten worden - in de zin dat verzekerd is dat zij niet bereikt worden -, is de reclame wel toegestaan.

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 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. 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.

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 en/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 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 verstrekkende 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).

4. 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 genoodzaakt 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, 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 aanbieders van kansspelen op afstand. Dit betekent dat de door hen gesponsorde partijen ook gevolgen van het besluit zullen ondervinden en - op termijn - andere sponsoren 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 verder 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.

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 het 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.⁸ 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.⁹ 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 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.¹⁰ Verder kunnen spelers onder invloed van reclame langer doorgaan met spelen dan zij van plan waren of meer spelen dan zij van plan waren.¹¹ 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.¹² Bovendien kan reclame een negatieve invloed hebben op het speelgedrag van met name jongeren.¹³ 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 shirtspansors die ze

⁸ 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.

⁹ 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 Professional en Bwin International Ltd), ECLI:EU:C:2009:519.

¹⁰ 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 17.

¹¹ 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 22.

¹² 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 14.

¹³ *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.

bij sportwedstrijden zien.¹⁴ Verder kan sponsoring bijdragen aan normalisering van kansspelen.¹⁵ 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.

Tot slot is hiervoor reeds betoogd dat het verbod niet verder gaat dan nodig is en daarmee proportioneel wordt geacht.

5. Consultatie en advies

PM

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. Ook valt onder ongerichte reclame, reclame via het internet voor zover deze niet zodanig specifiek gericht is dat deze kwetsbare groepen niet bereikt.

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 dat niet kan worden verzekerd, 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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

zover hun reclames niet kunnen worden opgevat als reclame voor kansspelen op afstand. Er zijn vergunninghouders 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,