

Kenmerk	W16.22.00132/II
Datum aanhangig	20 oktober 2022
Datum vastgesteld	21 december 2022
Datum advies	21 december 2022
Datum publicatie	2 januari 2023
Vindplaats	Staatscourant 2023, nr. 10836

Volledige tekst

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

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

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

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

Ook adviseert de Afdeling de verenigbaarheid met het vrij verkeer van diensten, de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) (zie noot 1) en artikel 10 EVRM nader

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

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

1. Achtergrond van het ontwerpbesluit

a. Legalisering en regulering van online kansspelen

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

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

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

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

b. Reclame

Vergunninghouders (voor online kansspelen) mogen onder het huidige stelsel reclame maken. Op die manier kan de speler kennis nemen van het legale aanbod. (zie noot 14) Dit is van belang met het oog op de hierboven vermelde kanalisatiedoelstelling van 80 procent in drie jaar tijd. Vergunninghouders moeten hun wervings- en reclameactiviteiten echter wel op zorgvuldige en evenwichtige wijze vormgeven en waken tegen onmatige deelneming. (zie noot 15) Zo mag reclame niet aanzetten tot onmatige deelneming en niet gericht zijn op kwetsbare groepen. (zie noot 16) Kwetsbaar zijn in ieder geval minderjarigen, personen die

kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen, personen in de leeftijd tussen 18 en 24 jaar en personen die zich hebben uitgesloten van deelname aan door de desbetreffende vergunninghouder georganiseerde kansspelen.

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

De branche van aanbieders van online kansspelen heeft, ter invulling van voormelde zorgplicht, nadere regels opgesteld voor het maken van reclame voor online kansspelen. Die regels staan in de Reclamecode Online Kansspelen 2021. (zie noot 19)

c. Effecten van de legalisering

Nadat online kansspelen op 1 april 2021 formeel zijn gelegaliseerd, is de markt voor die kansspelen daadwerkelijk opengestaan op 1 oktober 2021. (zie noot 20) Volgens de Kansspelautoriteit is de markt in de eerste vier maanden na deze opening sterk gegroeid. (zie noot 21) Dit ging gepaard met een groot aantal reclame-uitingen. (zie noot 22) Aanvankelijk werd veel reclame gemaakt in de publieke buitenruimte, zoals in bushokjes en op billboards, maar sinds juni 2022 is er een verschuiving in bestedingen te zien van tv- en buitenreclame naar internet en sponsoring. (zie noot 23)

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

Uit een enquête van Ipsos blijkt dat 85 procent van het totale aantal spelers in februari 2022 speelde bij legale aanbieders. (zie noot 26) Dit betekent dat de kanalisatiegraad toen 85 procent bedroeg in termen van spelers. In termen van webverkeer is het aantal uren dat mensen op illegale gokwebsites doorbrengen, sterk gedaald na 1 oktober 2021. Die uren lijken nu te worden doorgebracht op legale gokwebsites. (zie noot 27) De commerciële dataleverancier H2 Gambling Capital schat de kanalisatieverwachting in termen van brutospelresultaat (de som van de inzetten minus de uitgekeerde prijzen) op 76 procent in 2022 en 80 procent in 2023. (zie noot 28)

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

Over de ontwikkelingen in risico- en probleemgedrag onder spelers in de afgelopen zes jaar zijn volgens de Kansspelautoriteit nog geen harde cijfers beschikbaar. (zie noot 31) Dit komt voornamelijk doordat de desbetreffende gegevensverwerking zes jaar stil lag in verband met een ontbrekende wettelijke grondslag daarvoor. (zie noot 32) Minder harde gegevens zijn er wel. (zie noot 33) Hieruit blijkt onder meer dat er bij het op 1 oktober 2022 geopende Loket Kansspel een verschuiving te zien is van informatiesprekken (bijvoorbeeld over het loket

zelf en de wijze waarop een klacht over een kansspelaanbieder kan worden ingediend) naar hulpgesprekken, en dat de hulpvragen naar schatting van de loketmedewerkers overwegend afkomstig waren van mannen jonger dan veertig jaar. Verder is het aantal inschrijvingen in het CRUKS sinds 1 oktober 2021 gestaag opgelopen. (zie noot 34) Hoe dit zich verhoudt tot de situatie voor 1 oktober 2021, toen het CRUKS nog niet bestond, vermeldt de Kansspelautoriteit niet.

d. Zorgen in de samenleving en de politiek

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

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

2. Inhoud van het ontwerpbesluit

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

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

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

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

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

3. Probleemanalyse en probleemaanpak

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

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

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

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

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

4. Effectiviteit reclameverbod

a. Inleiding

Het ontwerpbesluit richt zich primair tot houders van een vergunning om een kansspel op afstand te organiseren. (zie noot 54) Zij mogen geen ongerichte reclame maken.

Onder ongerichte reclame wordt daarbij reclame verstaan die niet zo specifiek gericht is dat voldoende uitgesloten kan worden dat het kwetsbare groepen bereikt. Het ontwerpbesluit bevat een niet-limitatieve opsomming van uitingen die als ongerichte reclame moeten worden opgevat, waaronder reclame in de openbare ruimte en via de traditionele media. Via internet is het maken van ongerichte reclame door vergunninghouders verboden, tenzij aantoonbare maatregelen zijn getroffen waarmee wordt voorkomen dat kwetsbare personen worden bereikt. (zie noot 55) Voor houders van een vergunning voor kansspelen, anders dan een vergunning voor online kansspelen, blijft het toegestaan om ongerichte reclame te maken. Daaraan is de voorwaarde verbonden dat deze reclame niet kan worden opgevat als reclame voor een kansspel op afstand. (zie noot 56)

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

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

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

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

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

Ten tweede is het de vraag op welk soort maatregelen gedoeld wordt. Daarop gaat de toelichting niet in, anders dan door een algemene verwijzing naar het gebruik van algoritmen om kwetsbare groepen te mijden. (zie noot 58) Deze passage roept verschillende vragen op. Betekent dit dat aanbieders zelf algoritmen zouden moeten ontwikkelen om ervoor te zorgen dat hun reclames kwetsbare groepen niet bereiken? Moeten zij deze algoritmen ter toetsing voorleggen aan de Kansspelautoriteit om te beoordelen of deze voldoende adequaat zijn?

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

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

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

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

c. Normadressaat

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

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

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

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

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

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

5. Verhouding tot hoger recht

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

a. EVRM

De toelichting vermeldt dat een inperking van het recht om reclame te maken, inbreuk maakt op artikel 10 van het EVRM (het recht op vrijheid van meningsuiting) en dus bij wet moet zijn gesteld, een legitiem doel moet dienen en noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving. (zie noot 63) Volgens de toelichting wordt aan elk van deze vereisten voldaan. (zie noot 64) Meer in het bijzonder wijst de regering erop dat er een dringende maatschappelijke behoefte bestaat aan bescherming van kwetsbare groepen tegen kansspelverslaving, en dat de gevolgen van het ontwerpbesluit worden gemitigeerd door de beperking van het verbod tot ongerichte reclame. Het blijft vergunninghouders toegestaan om gericht reclame te maken.

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

b. Unierecht

i. Vrij verkeer van diensten

Het voorstel voor een verbod op ongerichte reclame voor online kansspelen raakt aan de dienstenvrijheid, zoals neergelegd in artikel 56 van het VWEU. Beperkingen van deze vrijheid

dienen te beantwoorden aan één van de rechtvaardigingsgronden in het VWEU of een in de rechtspraak van het HvJEU erkend dwingend vereiste van algemeen belang. Voorts dient een beperking geschikt te zijn om de verwezenlijking van het nagestreefte doel te waarborgen en niet verder te gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is. De doelstelling die door de beperkende maatregel wordt gediend moet op samenhangende en stelselmatige wijze worden nagestreefd. (zie noot 68)

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

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

ii. AVG

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

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

iii. Conclusie

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

6. Subdelegatie naar ministeriële regeling

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

kan worden opgevat als reclame voor een kansspel op afstand.

De Afdeling merkt op dat de delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk moet worden begrensd. (zie noot 74) Verder geldt in de regel dat delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. (zie noot 75)

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

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

7. Overgangstermijn (sport)sponsoring

Het ontwerpbesluit voorziet in een overgangstermijn voor sponsoring. Het verbod op ongerichte reclame is twee jaar niet van toepassing op sportsponsoring en een jaar niet van toepassing op andere vormen van sponsoring. De rechtvaardiging voor deze overgangstermijn ligt volgens de toelichting in de rechtszekerheid van contractanten die een sponsorovereenkomst hebben afgesloten, en in het belang van sport voor de samenleving, in het bijzonder voor de volksgezondheid.

Aangezien veel sportclubs inmiddels contracten hebben gesloten met aanbieders van online kansspelen, moet hun de tijd worden gegund naar een andere sponsor over te stappen. Deze overgangstermijn start bij de inwerkingtreding van het besluit. (zie noot 76)

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

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

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 4 april 2023

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

heeft voor het belang dat wordt toegekend aan het beschermen van kwetsbare groepen en het voorkomen van kansspelsverslaving. Graag ga ik op de opmerkingen van de Afdeling in het navolgende in.

3. Probleemanalyse en probleemaanpak

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

In aanvulling op de cijfers die de Afdeling aanhaalt, is wel een meting gedaan in 2021 (zie noot 77). Tevens is, na het verschijnen van het advies van de Afdeling, een tussenrapportage verschenen van het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (hierna: LADIS) over het aantal kansspelsverslaafden dat professionele hulp heeft gezocht. (zie noot 78) Hieruit blijkt dat dit aantal tussen 2016 en 2021 niet is toegenomen en dat dit beeld naar verwachting in 2022 niet verandert. Desalniettemin is het nog niet mogelijk om op basis hiervan uitspraken te doen over het aantal spelers met een kansspelsverslaving en het effect van reclame hierop. Het gaat bij de cijfers van het LADIS om een tussenrapportage. Zij hebben - net als de meting in 2021 - met name betrekking op de periode vóór de opening van de markt voor kansspelen op afstand en er is sprake van onderregistratie. Verder duurt het doorgaans enkele jaren voordat iemand een verslaving kan hebben opgebouwd en hiervoor in behandeling is. Tot slot is aan de hand van de tot nu toe beschikbare gegevens geen conclusie te trekken over de invloed van de eerdergenoemde ongerichte reclame op het aantal spelers met een kansspelsverslaving of problematisch spelgedrag. Hierop is de nota van toelichting tevens aangepast.

In het verlengde daarvan is, zoals ook door de Afdeling is geadviseerd, aangegeven waarom het besluit wordt genomen ondanks dat de precieze gevolgen van ongerichte reclame nog niet bekend zijn. Daarbij is gebruikgemaakt van de aanvullende signalen die het advies van de Afdeling terecht bevat en er is daarnaast verwezen naar de ervaringen die zijn opgedaan met de effecten van reclame voor alcohol. Er is in de nota van toelichting, anders dan door de Afdeling is geadviseerd, geen parallel met de reclame voor tabak getrokken. Voor kansspelen geldt, anders dan voor tabak, dat dit in de meeste gevallen geen probleem voor de gezondheid vormt. Voor het merendeel van de spelers is de deelname aan kansspelen recreatief, zoals eerder ook is aangegeven in reactie op vragen van het lid van de Tweede Kamer Bikker over de sponsordeal tussen Ajax en Unibet. (zie noot 79) De vergelijking met tabak gaat naar mijn oordeel dus niet op.

4. Effectiviteit reclameverbod

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

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

Aan het advies van de Afdeling is gehoor gegeven. Artikel 2ab van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Bwrvk) is aangescherpt waardoor nu expliciet in het tweede lid staat aan welke cumulatieve voorwaarden een houder van een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand moet voldoen om via internet of

mediadiensten op aanvraag reclame te kunnen maken. Daarbij is geregeld dat mensen in de eerste plaats de gelegenheid moet worden geboden om aan te geven dat zij de reclame niet willen ontvangen. Verder moeten vergunninghouders de best beschikbare maatregelen treffen om te voorkomen dat hun reclame jongeren onder de 24 jaar of andere kwetsbare groepen bereikt. Tot slot moeten vergunninghouders achteraf met de best mogelijke technieken aantonen dat hun reclame voor ten minste 95% personen heeft bereikt die 24 jaar of ouder waren. Bij de eerste en laatste voorwaarde is dus het resultaat leidend en bij de tweede voorwaarde wordt een inspanning van de vergunninghouder verwacht.

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

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

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

Aan het advies van de Afdeling zal gehoor worden gegeven.

c. Normadressaat

Aan het advies van de Afdeling is gehoor gegeven. In paragraaf 4 van de nota van toelichting is, mede naar aanleiding van de consultatiereactie van de Kansspelautoriteit, aangegeven dat de Wok zich alleen richt tot de aanbieders van kansspelen. De wet biedt dus geen grondslag om het besluit te laten zien op anderen dan de vergunninghouders en de eventuele derden die direct of indirect de diensten of goederen van de vergunninghouders aanprijzen. In de nota van toelichting is kenbaar gemaakt dat het ook niet noodzakelijk wordt geacht om hier

verandering in te brengen. Op het moment dat een vergunninghouder met behulp van derden reclame maakt, hetgeen onder de definitie van reclame valt (artikel 1, onder e, Bwrvk), kan en mag worden verwacht dat deze derden contractueel gebonden worden aan de voor de vergunninghouder geldende voorwaarden. Daarbij is verwezen naar artikel 4.3 van het Besluit kansspelen op afstand, waarin is bepaald dat de vergunninghouder die werkzaamheden uitbesteedt, passende maatregelen treft die de naleving van de geldende regels waarborgen.

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

Aan het advies van de Afdeling is gehoor gegeven. Artikel 2ab, derde lid, Bwrvk is aangescherpt en draagt vergunninghouders nu op ervoor te zorgen dat reclame voor andere kansspelen dan kansspelen op afstand niet middels de vorm, de context of het doel sterke gelijkenis vertoont met reclame voor kansspelen op afstand of bij het publiek redelijkerwijs de indruk geeft dat zij (mede) kansspelen op afstand aanprijst. Enkele begrippen die daarbij in het besluit worden gehanteerd zijn, mede naar aanleiding van de consultatiereactie van de Kansspelautoriteit, ontleend aan artikel 5, tweede lid, van de Tabaks- en rookwarenwet. Verder is in paragraaf 2 van de nota van toelichting aan de hand van voorbeelden uitgewerkt hoe de vergunninghouders invulling kunnen geven aan deze verplichting, waardoor de toelichting de Kansspelautoriteit ook handvatten voor het toezicht en de handhaving biedt. Tot slot is expliciet gemaakt dat beoordelingsruimte aan de Kansspelautoriteit wordt gelaten om in het specifieke geval te beoordelen welke indruk een reclame redelijkerwijs bij het publiek geeft.

5. Verhouding tot hoger recht

a. EVRM

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

b. Unierecht

i. Vrij verkeer van diensten

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

ii. AVG

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

iii. Conclusie

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

6. Subdelegatie naar ministeriële regeling

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

7. Overgangstermijn (sport)sponsoring

Aan het advies van de Afdeling is gehoor gegeven. Zowel in artikel II van het besluit als in

paragraaf 2 van de nota van toelichting is verduidelijkt dat het overgangsrecht alleen ruimte biedt om sponsoring op basis van een voor de datum van inwerkingtreding van het besluit gesloten overeenkomst te continueren. Hiermee is verduidelijkt dat het overgangsrecht niet geldt voor sponsoring op basis van overeenkomst die na die datum gesloten of verlengd is. De gelegenheid is gebruikt redactionele wijzigingen door te voeren, de datum van inwerkingtreding aan te passen en het besluit een citeertitel te geven. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting op laatstgenoemde punten. Verder is in de nota van toelichting nadrukkelijker ingegaan op de uitkomsten van de uitvoeringstoets door de Kansspelautoriteit en het gevolg dat daaraan gegeven is.

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

De Minister voor Rechtsbescherming

Voetnoten

- (1) Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), PB 2016, L 119, p. 1.
- (2) Wet van 20 februari 2019, Stb. 2019, 127 tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van online kansspelen (Wet kansspelen op afstand). Zie ook het Besluit van 26 januari 2021, Stb. 2021, 37, houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet kansspelen op afstand (Besluit kansspelen op afstand). De legalisering geldt ingevolge het Besluit van 29 januari 2021, Stb. 2021, 45, met ingang van 1 april 2021.
- (3) Artikel 31, eerste lid, van de Wok.
- (4) Kamerstukken II 2013/14, 33996, 3, p. 4.
- (5) Kamerstukken II 2013/14, 33996, 3, p. 2.
- (6) Kamerstukken II 2013/14, 33996, 4, pp. 9-15.
- (7) Kamerstukken II 2013/14, 33996, 3, p. 2.
- (8) Kamerstukken II 2013/14, 33996, 3, p. 8; Kamerstukken II 2013/14, 33996, 4, p. 17.
- (9) Artikel 4a van de Wok.
- (10) Kamerstukken II 2013/14, 33996, 3, p. 10; Kamerstukken II 2013/14, 33996, 4, pp. 15-17.
- (11) Kamerstukken II 2013/14, 33996, 3, pp. 7-8.
- (12) Artikel 33da, eerste lid, van de Wet op de kansspelen. Zie ook Kamerstukken II 2013/14, 33996, 3, pp. 12-13 en 36-39, en Kamerstukken II 2013/14, 33996, 4, p. 18.
- (13) Kamerstukken II 2013/14, 33996, 3, pp. 2 en 15.
- (14) Stb. 2021, 37, p. 47.
- (15) Artikel 4a, tweede lid, van de Wok. Zie ook, expliciet, Kamerstukken II 2013/14, 33996, nr. 3, p. 14.
- (16) Artikel 2, eerste t/m vierde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: het wervingsbesluit). De grondslag hiervoor is artikel 4a, vijfde lid, van de Wok. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33996, 3, pp. 14, 28-29, en artikel 6.2 van het Besluit kansspelen op afstand.
- (17) Artikel 4a, vijfde en zesde lid, van de Wok.
- (18) J. Hörnle e.a., Evaluation of regulatory tools for enforcing online gambling rules and channelling demand towards controlled offers, Brussel: Bureau voor publicaties van de Europese Unie 2018, p. 85.

- (19) reclamecode.nl/nrc/reclamecode-online-kansspelen-rok-2021, geraadpleegd 7 december 2022.
- (20) Stb. 2021, 45, p. 3.
- (21) De Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 8, verwacht op basis van ervaringen in het buitenland dat dit stabiliseert tot een trendmatige groei van ongeveer 13 tot 15 procent per jaar. In opdracht van het WODC heeft het onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval in september 2021 een rapport uitgebracht, dat geldt als nulmeting voor de geplande evaluatie van de Wet kansspelen op afstand in 2024. Zie A. Kruize, J. Snippe & J. de Muijnck, Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid, Breuer&Intraval 2021.
- (22) Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 4.
- (23) Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, pp. 4, 19-22.
- (24) Dit cijfer is afkomstig van onderzoeksbureau Nielsen. Zie F. op de Woerd & J. Noeken, 'Online casino's gaven €135 miljoen aan reclame uit in een jaar. De Belgen lijken in te zetten op buitenlandse reclame zolang het nog kan', casinonieuws.nl 31 oktober 2022. Zie ook Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, pp. 19-21.
- (25) Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, pp. 21-22. Volgens S. Timmerman, 'Gokbedrijven binden zich massaal aan voetbalclubs, bezorgdheid stijgt', rtlnieuws.nl 22 juni 2022, en M. Geskus, 'Zorgen Kamerleden over online gokbedrijven in voetbalwereld: "Problematisch"', nos.nl 29 september 2022, hebben inmiddels alle voetbalclubs in de eredivisie een dergelijke overeenkomst gesloten.
- (26) Ipsos, NOGA Online Kansspel Barometer 2022, Amsterdam: Ipsos 2022, aangehaald in Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 11.
- (27) Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 12.
- (28) Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 13.
- (29) Ipsos, NOGA Online Kansspel Barometer 2022, Amsterdam: Ipsos 2022, aangehaald in Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 11. De deelname aan illegale kansspelen op afstand wordt volgens de Kansspelautoriteit mogelijk onderschat.
- (30) M. Kaal & L. van Thiel, Onderzoek spelersvoorkeuren 2022. Een onderzoek naar online gokken, Kantar Public 2022, aangehaald in Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 11.
- (31) Het Trimbos-instituut vermeldt ook dat er weinig recente feiten en cijfers zijn over gokken, gokverslaving en gokproblemen. Zie trimbos.nl/kennis/gamen-gokken/online-gokken-verslaving, geraadpleegd 28 november 2022. Het Trimbos-instituut heeft voorafgaand aan de opening van de markt voor kansspelen op afstand wel een onderzoeksagenda opgesteld. Zie A.J. van Rooij, A. Tuijnman & M. Kleinjan, Kansspelverslaving, gokgerelateerde schade en gokproblematiek. Kennissynthese en onderzoeksagenda, Utrecht: Trimbos-instituut 2021. Kansspelverslaving, gokgerelateerde schade en gokproblematiek. Kennissynthese en onderzoeksagenda, Utrecht: Trimbos-instituut 2021.
- (32) Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, p. 15. Inmiddels is die grondslag er wel in de artikelen 30a en 30b van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz; zie de Memorie van Toelichting in Kamerstukken II 2019/20, 35562, 3) en artikelen 4.2 t/m 4.8 van het Uitvoeringsbesluit Wkkgz (zie de nota van toelichting in Stb. 2022, 258). De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zal de Tweede Kamer over de cijfers informeren voor het einde van 2022. Zie de brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 december 2022, p. 5.
- (33) Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, pp. 15-18.

- (34) Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022, pp. 17-18.
- (35) Kamerstukken II 2021/22, 24557, 186 en Kamerstukken II 2021/22, 36029, 1. Zie ook de debatten van de Tweede Kamer van 6 oktober 2022, Kamerstukken II 2022/23, 24557, 203, en 19 oktober 2022, Handelingen II 2022/23, nr. 14, item 1.
- (36) G. Meerkerk, A. Hammink en D. van de Mheen, De relatie tussen kansspelmarketing en gokken, een literatuuronderzoek, Rotterdam: IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving 2015, p. 3, aangehaald in de nota van toelichting, paragraaf 2; M. Chóliz, The challenge of online gambling: the effect of legalization on the increase in online gambling addiction, Journal of Gambling Studies 2016, pp. 749-756.
- (37) A. Bestman e.a., Children's implicit recall of junk food, alcohol and gambling sponsorship in Australian sport, BMC Public Health 2015, 15:1022, pp. 1-9, aangehaald in de nota van toelichting, paragraaf 4.
- (38) Brief van de minister voor Rechtsbescherming, 17 maart 2022, Kamerstukken II 32021/22, 3 996, U.
- (39) Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 26 april 2022, nr. 3982479, tot wijziging van artikel 4 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, Stcrt. 2022, 11826.Stcrt. 2022, 11826Stcrt. 2022, 11826. De grondslag voor deze regeling is artikel 2, achtste lid, van het wervingsbesluit.
- (40) Brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 december 2022, p. 5.
- (41) Brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 december 2022, p. 6.
- (42) Nota van toelichting, paragraaf 1.
- (43) Nota van toelichting, paragraaf 2.
- (44) Zie de definitie van 'media-aanbod' in artikel 1.1 van de Mediawet 2008.
- (45) Artikel I, onder artikel 2ab, tweede lid, van het ontwerpbesluit.
- (46) Nota van toelichting, paragrafen 2 en 4.
- (47) Artikel I, onder artikel 2ab, derde lid, van het ontwerpbesluit.
- (48) Artikel II, eerste lid, van het ontwerpbesluit.
- (49) Nota van toelichting, paragraaf 2.
- (50) Nota van toelichting, paragraaf 1.
- (51) Nota van toelichting, paragrafen 1 en 4.
- (52) Wet van 20 februari 2019 tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand, artikel VIII.
- (53) Tabaks- en rookwarenwet, artikel 5. Zie voor de beoordeling van een dergelijk verbod in het licht van artikel 10 EVRM, EHRM 5 maart 2009, Hachette Filipacchi Presse Automobile et Dupuy t. Frankrijk, nr. 13353/05, ECLI:CE:ECHR:2009:0305JUD001335305, punten 46 en 47 en EHRM 5 maart 2009, Société De Conception De Presse et D'édition et Ponson t. Frankrijk, nr. 26935/05, ECLI:CE:ECHR:2009:0305JUD002693505, punten 56 en 57.
- (54) Voorgesteld artikel 2ab, eerste lid.
- (55) Voorgesteld artikel 2ab, tweede lid.
- (56) Voorgesteld artikel 2ab, derde lid.
- (57) Nota van toelichting, paragraaf 2.
- (58) Nota van toelichting, artikelsgewijze toelichting, artikel I, tweede lid.
- (59) Uitvoeringstoets Kansspelautoriteit, p. 3.
- (60) Nota van toelichting, paragraaf 2.
- (61) Brief van de Minister voor Rechtsbescherming d.d. 14 oktober 2022 met in de bijlage het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie

kansspelen in verband met de inperking van wervings- en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen, met nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.

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

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

(64) Nota van toelichting, paragraaf 3.

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

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

(67) Zie Kamerstukken II 2013/14, 33996, 3, p. 47. Zie ook Stb. 2021, 37, p. 63, en de Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 21 januari 2021, nr. 3181155, houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet kansspelen op afstand, Stcrt. 2021, 4507, p. 42.

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

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

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

(71) Artikel 6, eerste lid, AVG.

(72) Artikel 9 AVG.

(73) Zie Stb. 2021, 37, p. 175. Zie over de privacyrisico's in het kader van de Wok ook Kamerstukken II 2013/14, 33996, 3, pp. 46-47 en 49-54.

(74) Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.23.

(75) Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.24.

(76) Nota van toelichting, paragraaf 2.

(77) Kamerstukken II 2021/22, 24557, nr. 179, bijlage: A. Kruize, J. Snippe & J. de Muijnck, Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid, Breuer & Intraval Onderzoek & Advies, 2021.

(78) Tussenrapportage Kerncijfers Verslavingszorg 2016-2021, Landelijk alcohol en drugs informatie systeem, Stichting Informatie Voorziening Zorg, Houten, maart 2023.

(79) Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3756.